UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

# LES RÉFORMES PROFESSIONNELLES

PAR LE

# REFERENDUM PATRONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

*Le samedi 12 juillet 1913, à 1 h. 1/2 du soir*

PAR

**Emmanuel GOUNOT**

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES JURIDIQUES)
LICENCIÉ ÈS-LETTRES

*Président* : M. DESLANDRES, *professeur.*

*Suffragants* : MM. VIGNES, *professeur.*
SCELLE, *chargé de cours.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

**Arthur ROUSSEAU**

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913

# THÈSE

## POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

# LES RÉFORMES PROFESSIONNELLES

PAR LE

# REFERENDUM PATRONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

**(Sciences politiques et économiques)**

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

*Le samedi 12 juillet 1913, à 1 h. 1/2 du soir*

PAR

**Emmanuel GOUNOT**

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES JURIDIQUES)
LICENCIÉ ÈS-LETTRES

*Président* : M. DESLANDRES, *professeur.*

*Suffragants* : MM. VIGNES, *professeur.*
SCELLE, *chargé de cours.*

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

**Arthur ROUSSEAU**

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535717_0021

# LES RÉFORMES PROFESSIONNELLES

PAR LE

# REFERENDUM PATRONAL

## INTRODUCTION

C'est un fait universellement reconnu, et dont notre époque a le droit d'être fière, que depuis un demi-siècle la condition des classes laborieuses est allée sans cesse s'améliorant. Quand on se reporte aujourd'hui aux descriptions faites vers 1830 ou 1840 de l'état physique et moral des ouvriers, quand on lit par exemple le célèbre *Tableau* du sage Villermé (1), aux sentiments d'indignation et de révolte que soulèvent les abus et les misères qui y sont racontés, se mêle maintenant la pensée consolante que beaucoup de ces misères et de ces abus constituent désormais le passé. Vainement on chercherait dans les usines actuelles « cette multitude d'enfants maigres, hâves, couverts de haillons », âgés de « sept ans à peine » (2), honte de l'industrialisme

(1) *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, ouvrage entrepris par ordre et sous les auspices de l'Académie des sciences morales et politiques, 2 vol., 1840.

(2) Villermé, *Tableau*, t. II, p. 87.

naissant. Les interminables « journées » de quinze ou seize heures, jadis si fréquentes, ne sont plus qu'un souvenir (1). Plus d'hygiène, plus de salubrité a été introduit dans les ateliers, et une sécurité plus réelle assurée aux travailleurs. Dans les villes, les magasins et les bureaux se ferment à des heures moins tardives ; et progressivement pénètre dans les mœurs la pratique du repos dominical, parfois même l'usage de la semaine anglaise. Enfin, salaires et traitements se sont en général accrus, tandis que surgissaient partout ces innombrables institutions de secours et de prévoyance, qui garantissent les ouvriers et les employés non seulement contre les risques de leur profession propre, mais encore contre ceux inhérents à toute vie humaine.

Si dans le monde du travail bien des maux attendent encore une réforme, si le désir de mieux être et de mieux vivre reste toujours inassouvi, si même les plaintes et les « revendications » se sont faites plus véhémentes, il n'en demeure pas moins incontestable que d'immenses progrès ont été réalisés.

A ces progrès des causes multiples ont collaboré.

C'est d'abord une sorte de tendance naturelle de certains milieux économiques à se réformer d'eux-mêmes. Sans proclamer avec l'école optimiste que le monde tend perpétuellement « vers son meilleur état possible » (2), il faut bien reconnaître que fréquemment les abus ont disparu comme spontanément, sans aucune contrainte extérieure, simplement sous l'effort et par l'union de bonnes volontés servies par les circonstances. Il s'est toujours trouvé des chefs d'entreprises qui, généreusement ou par intérêt pro-

(1) Sauf parfois dans le commerce.

(2) Mercier de la Rivière, *Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, éd. Daire, p. 617.

pre ou pour répondre aux exigences de la conscience publique, ont cherché à introduire d'un commun accord dans le régime du travail d'opportunes améliorations et à créer de nouveaux usages professionnels. C'est ainsi que dans beaucoup de régions la durée de la journée de travail a pu s'abaisser peu à peu au-dessous du maximum légal (1), et que des ententes patronales expresses ou tacites ont établi ou maintenu, bien avant la loi du 13 juillet 1906, l'usage du repos hebdomadaire (2).

Souvent aussi, les améliorations sociales ont été le résultat de la lutte. Las d'attendre d'une évolution spontanée et toute pacifique de problématiques réformes, les ouvriers se sont groupés et organisés en syndicats et, armés de la puissance que confère le nombre, ils se sont efforcés d'arracher aux résistances du milieu économique les progrès désirés. Vaincus quelquefois, souvent victorieux, ils ont fait consacrer dans ces traités de paix connus sous le nom de contrats collectifs leurs gains et leurs conquêtes.

La loi enfin a été un agent efficace de réforme. Le Code civil avait, dit-on, oublié les ouvriers (3). Ils ont maintenant un *Code du travail*. Par suite d'un revirement d'opinion qui constitue l'un des phénomènes caractéristiques du XIX^e^ siècle à son déclin, le législateur a cessé d'abandonner les relations professionnelles à l'empire exclusif de la liberté. Au nom de la justice et du bien général, au nom de la protec-

(1) Ainsi, en 1911, parmi les usines régies par la loi de 1848, 25,6 0/0 seulement imposaient à leur personnel les douze heures qu'autorise la loi. — V. le rapport de la Commission supérieure du travail pour 1911, *J. off.*, 10 août 1912, Annexe, p. 1196.

(2) Cf. *infra*, 1^re^ partie, ch. I.

(3) Voy. Glasson, *Le Code civil et la question ouvrière*, 1886, p. 6 ; A. Tissier, *Le Code civil et les classes ouvrières*, dans *Livre du Centenaire*, 1904, t. I, p. 73 s.

tion spéciale due aux faibles, il a défini des droits, imposé des obligations, doté les travailleurs d'un statut ; et, en dépit des tâtonnements et des maladresses, il a ainsi contribué puissamment à détruire les abus et à garantir à des millions d'hommes les libertés nécessaires.

Législation protectrice du travail, action syndicale de conquête, tendance spontanée des chefs d'entreprises à réaliser tous les progrès compatibles avec l'état économique du moment : tout cela a été, est encore efficace. Mais de tout cela aussi l'expérience a montré les insuffisances, les difficultés, voire parfois les injustices.

Le libéralisme exalte la bienfaisance naturelle de l'évolution économique spontanée. Mais il est permis de douter que cette évolution spontanée s'oriente toujours infailliblement vers le mieux. Si dans la grande industrie elle a apporté de très notables améliorations au sort des ouvriers, n'a-t-elle pas tendu à rendre toujours plus dure la condition des travailleurs à domicile ? D'ailleurs, compter seulement sur les initiatives patronales pour l'accomplissement des réformes opportunes, n'est-ce pas méconnaître profondément les conditions actuelles de la concurrence ? Par suite de l'âpreté des luttes économiques, une foule de progrès professionnels ne sont en fait possibles que si tous les chefs d'établissements d'une même ville ou d'une même région s'unissent d'une « sainte alliance » (1) pour les réaliser de concert. Parfois l'opposition d'un seul suffit pour les empêcher ; et, cette opposition fût-elle absolument injustifiée, il n'y a pas de moyen juridique d'en triompher. Or, si l'on songe à toutes les divergences d'intérêts que créent les inévitables différences des entreprises, si l'on songe aussi que

(1) Villermé, *op. cit.*, t. II, p. 93.

les industriels ou commerçants en présence diffèrent eux-mêmes d'esprit et de caractère, que les uns sont généreux et les autres âpres au gain, que certains sont favorables aux changements et beaucoup routiniers, et qu'un grand nombre, très jaloux de leur indépendance, mettent leur point d'honneur à juger et à faire autrement que les autres, n'est-il pas vain d'espérer que cette entente unanime, pratiquement indispensable pour certaines réformes, puisse être toujours obtenue ?

De son côté, l'action syndicale de conquête, telle du moins que la prêche un certain syndicalisme, et que la pratique la Confédération Générale du Travail, a l'immense inconvénient d'accentuer parmi les hommes les oppositions et les animosités et d'engendrer un perpétuel état de guerre. Ceux que n'ont pas séduits les dogmes marxistes ou néo-marxistes éprouveront toujours quelque peine à penser que la morale de la violence et la doctrine de la lutte des classes représentent vraiment pour l'humanité en général, pour les classes laborieuses en particulier, des principes infaillibles de progrès et de bonheur. N'oublions pas, au surplus, que l'action syndicale n'a de chances véritables de succès que là où le syndicat est puissant. Or il s'en faut de beaucoup que cette condition soit partout remplie. Aussi dans certains groupes sociaux, dans le monde si nombreux des employés de commerce notamment (1), les résultats de l'effort syndical sont-ils restés jusqu'ici peu appréciables.

Enfin, sans chercher le moins du monde à dénigrer l'œuvre de la législation du travail, ne doit-on pas reconnaître que sa puissance de progrès n'est pas indéfinie ? Quand

(1) Nous signalerons plus loin les difficultés spéciales auxquelles se heurte parmi les employés de commerce l'action syndicale de conquête.

on voit à quel point est difficile l'élaboration des lois nouvelles, et plus encore leur application, à quelles hostilités de tous ordres elles se heurtent, avec combien d'intérêts elles entrent en conflit, quand on voit surtout l'impossibilité où elles sont, dans leur nécessaire généralité, de s'accommoder à l'infinie variété des milieux économiques autrement que par une multitude de dérogations par où s'échappe toute l'énergie de leurs prescriptions, n'est-on pas fondé à dire que la réglementation légale ne constitue pas l'unique mode désirable de la régulation des rapports professionnels ? Nécessaire pour définir et imposer certaines conditions générales de travail hors lesquelles ouvriers et employés ne pourraient vivre d'une vie vraiment humaine, la loi est-elle aussi qualifiée pour réaliser dans chaque profession et dans chaque localité les mille petites améliorations opportunes ? Multiples et variées sont les réformes qui ici ou là seraient aisées à accomplir et que désire en fait la très grande majorité des intéressés. Ainsi, pour ne citer qu'un ou deux exemples, ne serait-il pas possible, dans bon nombre de villes, d'avancer quelque peu l'heure de la fermeture quotidienne des magasins, d'obtenir la fermeture le dimanche à dix heures ou à midi des magasins de l'alimentation, de supprimer certaines dérogations inutiles à la règle du repos hebdomadaire collectif, de laisser un peu plus de temps aux employés pour leur repas de midi, de rendre moins dures les conditions actuelles de la garde des étalages sur la voie publique ? Or, si les chefs d'établissements n'arrivent pas spontanément à une entente unanime pour accomplir ces réformes, et si elles ne sont pas conquises par les employés eux-mêmes dans les luttes syndicales, en sera-t-on réduit à attendre que le législateur intervienne et édicte sur chacun de ces points de nouvelles et pesantes réglementations ?

Pour réaliser ces améliorations, et bien d'autres analogues, n'y aurait-il pas place pour quelque institution nouvelle ? Ne pourrait-on pas concevoir quelque mode nouveau de progrès professionnel, qui réunirait la plupart des avantages de ceux que nous venons de passer en revue, sans en présenter les inconvénients ; qui, aussi souple que les ententes patronales spontanées, serait moins fragile et d'un succès plus aisé ; qui, comme le contrat collectif, fruit de l'action syndicale, s'appuierait sur le consentement de tous les groupes d'intéressés, mais posséderait une vertu plus pacificatrice ; qui de la loi aurait l'autorité sans en avoir la raideur ; et qui ne serait plus la règle de fer, inflexible et rigide, mais la règle de plomb des architectes Les biens laquelle, rapporte Aristote, se pliait aux accidents de la pierre pour en suivre les formes et les contours... ? Un tel instrument de réformes est-il possible ? Serait-il efficace ?

Les *Ligues sociales d'acheteurs* n'hésitent pas à l'affirmer ; et ce n'est peut-être pas l'un des résultats les moins intéressants de leur action que d'avoir suggéré l'idée et montré l'opportunité d'une institution de cet ordre (1).

Le 20 mai 1912, en effet, le vice-président des ligues françaises d'acheteurs, M. Maurice Deslandres, professeur à la Faculté de droit de Dijon, soumettait à l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs une proposition deloi qu'il présentait comme le fruit de l'expérience de ces ligues et dont il résumait en ces termes l'économie générale (2) : « Je voudrais, disait-il, que,

(1) Sur ces ligues, voir, outre leur *Bulletin* trimestriel : Mme J. Brunhes, *La ligue sociale d'acheteurs*, Paris, Alcan et Rivière, 1903 ; et surtout Deslandres, *L'acheteur, son rôle économique et social*, Paris, Alcan, 1911.

(2 Nous reproduirons plus loin (annexe n° 1) le texte intégral de la

quand dans une profession les chefs d'établissements auraient à une majorité notable — volontiers j'irais jusqu'aux 3/4 — adhéré à une réforme dans l'organisation du travail (repos collectif du dimanche, fermeture à telle heure du soir, réduction du travail le samedi, etc...), cet avis de la majorité qualifiée pût être, après enquête, transformé par l'autorité communale en un règlement faisant loi pour tous. Il s'agit en somme d'arriver à des réglementations locales, dues à l'initiative des chefs de maisons, eux-mêmes les acceptant en grande majorité, et sanctionnées par le représentant local de la puissance publique, le maire, après enquête auprès de tous les intéressés. »

L'idée de faire ainsi collaborer les chefs d'entreprises à la réglementation du travail par la voie du *referendum* n'était sans doute pas entièrement nouvelle. De plus en plus nombreuses sont en effet, depuis quelques années, les lois étrangères qui subordonnent à une consultation favorable des intéressés l'introduction de telle ou telle réforme déterminée, notamment la fixation par les autorités locales des heures d'ouverture et de fermeture des magasins. Et en France même divers projets de loi relatifs à la protection légale des employés ont adopté le même système.

proposition de M. Deslandres. L'Association française pour la protection des travailleurs consacra deux séances (20 mai et 19 juin 1912) à l'étude de cette proposition, qui fit l'objet de trois rapports (de MM. Deslandres, Artaud et J. Godart) suivis de discussions et de vœux. Le tout a été publié sous le titre suivant : *De la sanction, par l'autorité publique, des accords entre chefs d'entreprises commerciales et industrielles pour l'amélioration des conditions du travail.* Paris, Alcan et Rivière. Cette brochure, à laquelle bien des fois nous nous référerons, porte parmi les publications de l'Association le n° 3 de la 7e série. M. Deslandres a repris la même question dans le *Bulletin des ligues sociales d'acheteurs*, 1913, 2e trim., p. 69 et suiv.

Mais ce qui constituait la grande originalité de la proposition de M. Deslandres, c'est la très large sphère d'application qu'elle assignait au referendum patronal. Il ne s'agissait plus simplement de prévoir dans une loi spéciale, et pour l'application d'une mesure déterminée (ex. : la fermeture des magasins à telle heure), l'adhésion des patrons intéressés. Il s'agissait de reconnaître d'une façon générale et une fois pour toutes aux chefs d'établissements le droit de prendre, à la majorité des trois quarts, n'importe quelle décision favorable à leurs employés ou à leurs ouvriers, et aux maires celui, sous certaines conditions, de rendre obligatoires pour tous de telles décisions. Dans le système de M. Deslandres, il n'est plus une seule réforme qui ne puisse, à l'occasion, si du moins elle constitue vraiment une *amélioration* des conditions de travail, faire l'objet d'un referendum. Le referendum patronal sanctionné par l'autorité communale devient ainsi un instrument général du progrès professionnel. C'est bien un mode nouveau de réglementation du travail, appelé désormais à fonctionner régulièrement à côté des modes reconnus jusqu'ici, pour en corriger les inconvénients et en combler les lacunes.

C'est cette institution nouvelle que nous nous proposons d'étudier. Persuadé que la voie ouverte par le vice-président des Ligues d'acheteurs peut conduire, si on y procède avec prudence, à de très nombreuses améliorations sociales, nous voudrions nous y engager après lui. Et nous nous y engageons d'autant plus volontiers que, malgré sa hardiesse, l'innovation proposée nous paraît inspirée par une pensée de conciliation et de pacification sociale, qui devrait lui valoir l'adhésion de tous les amis du progrès social (1).

(1) Un autre motif nous a également poussé à entreprendre le pré-

Les ligues d'acheteurs ont eu la rare fortune d'être applaudies par les représentants de toutes les opinions et de tous les partis politiques, par les adeptes de toutes les doctrines sociales, et jusque par ceux de nos contemporains qu'effrayaient le plus les développements de la législation ouvrière. Tout nous porte à espérer qu'il en sera de même d'un projet qui, issu de leurs expériences et inspiré de leur esprit vise avant tout à étendre leur influence réformatrice en les dotant d'un puissant moyen d'action.

Prenant donc comme point de départ de notre étude les grandes lignes de la proposition de M. Deslandres et les discussions qu'elle a suscitées, nous nous efforcerons d'extraire de l'idée nouvelle tout ce qu'elle renferme d'opportun et de juste.

Une première partie sera consacrée à montrer les pressantes raisons d'être et à esquisser les caractères généraux du referendum patronal. Nous le confronterons ensuite avec le système actuel de nos principes juridiques et de nos institutions sociales ; ce sera pour nous l'occasion de discuter les objections théoriques et les difficultés pratiques qu'il soulève. Enfin, soucieux avant tout de faire œuvre utile, nous tâcherons dans une dernière partie, en tenant compte des multiples intérêts en jeu, d'élaborer un plan détaillé de réalisation pratique de la réforme, et de fixer les termes du projet de loi que nous désirerions voir adopté par le Parlement.

sent travail. Il nous a semblé que la proposition de M. Deslandres nous fournissait une excellente occasion d'étudier de façon plus concrète, à propos d'une hypothèse nouvelle et particulièrement intéressante, la capitale question des rapports de la liberté et de la justice, de la volonté individuelle et du bien général, qui avait déjà fait l'objet de notre première thèse de doctorat. Voy. E. Gounot, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé, contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique*. Paris, Rousseau, 1912 (th. de Dijon).

Avant de nous mettre à l'œuvre, nous voulons exprimer ici notre reconnaissance à tous ceux qui se sont intéressés à cette étude et nous ont fourni les renseignements utiles, et tout particulièrement à M. Deslandres lui-même, qui, par ses conseils et par ses précieuses indications, a grandement facilité notre tâche.

# PREMIÈRE PARTIE

## OPPORTUNITÉ ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU REFERENDUM PATRONAL

---

## CHAPITRE PREMIER

### OPPORTUNITÉ DU REFERENDUM PATRONAL.

L'idée du referendum patronal n'est pas sortie des spéculations abstraites de doctrinaires désireux d'apporter à la question sociale quelque nouveau principe de solution. Elle est née, avons-nous dit, au contact des faits et pour répondre à des nécessités pratiques. Voyons donc à quels besoins il s'agit de remédier, et montrons que l'institution proposée constitue le remède le mieux approprié à ces besoins.

#### SECTION I. — **Les faits et les besoins qu'ils révèlent.**

On a souvent signalé comme l'un des phénomènes économiques les plus considérables de l'époque contemporaine la tendance des chefs d'entreprises à se concerter et à s'unir

pour limiter le champ de la concurrence et discipliner le jeu chaotique de cette force redoutable (1).

Multiples sont les manifestations de cette tendance.

Ce sont d'abord les groupements de producteurs connus sous le nom générique de *cartells*, qui s'efforcent de modérer les luttes économiques et d'assurer aux entreprises une existence plus stable à l'aide de moyens assez divers, tels que l'interdiction de vendre au-dessous d'un certain prix, la restriction conventionnelle de la production, la délimitation de zones de vente, la réglementation de l'exportation, etc... (2). Très développés en Allemagne, les cartells sont loin d'être inconnus en France. Nous en trouvons des exemples non seulement dans le « Comptoir de Longwy » et dans quelques autres puissants syndicats d'industriels, que citent seuls d'ordinaire les économistes, mais dans une foule de petites ententes locales qui, moins imposantes d'allure, sont néanmoins très efficaces. Parmi les grandes villes de France, quelles sont celles où, par exemple, les marchands de charbon ne se sont pas concertés pour déterminer leurs prix de vente, et où les patrons coiffeurs n'ont pas fixé d'un commun accord un tarif minimum à imposer à leurs clients ?

(1) Sur l'utilité et sur les diverses formes de la lutte actuelle contre les excès de la concurrence, voir l'étude d'ensemble de M. A. Boissard, dans le *Mouvement social*, 1909, p. 421 et suiv., 573 et suiv., et 853 et suiv.

(2) La bibliographie relative aux ententes de producteurs est aujourd'hui considérable. — Voy. surtout Martin Saint-Léon, *Cartells et trusts*, Paris, Lecoffre, 3e édit., 1909. — Malgré l'article 419 du Code pénal et malgré le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les tribunaux valident ces ententes lorsqu'elles visent seulement à discipliner la concurrence et non à la supprimer totalement. — Voy. Bordeaux, 2 janv. 1900, *Sirey*, 1901.2.255 ; Paris, 23 juill. 1902, *Gaz. Pal.*, 1902.2.470 ; Cass. req., 3 mai 1911, *Gaz. Pal.*, 1911.1.608.

Assurément, c'est surtout dans l'intérêt des chefs d'établissements ou plutôt dans l'intérêt général de leur industrie, que se concluent ces ententes. Mais d'autres accords patronaux visent plus directement les ouvriers eux-mêmes. Il en est par exemple dont le but est de maintenir les salaires à un taux normal, lorsque la concurrence tend à les avilir (1). Il en est aussi, et en bien plus grand nombre, qui ont pour objet de réaliser d'utiles réformes dans le régime du travail. C'est de ces derniers seulement que nous voulons nous occuper.

Disons d'abord que de tels accords ne sauraient être trop encouragés. Quoi de mieux, en effet, pour des chefs d'entreprises que de réagir de concert contre tout ce qui s'oppose à l'amélioration du sort de leurs ouvriers et de soustraire à l'action souvent si pernicieuse de la concurrence les conditions du travail? Au lieu de subir docilement la loi des forces naturelles, s'élever au contraire au-dessus d'elles pour leur faire la loi et les empêcher d'être malfaisantes, n'est-ce pas la caractéristique essentielle du progrès? Que des industriels ou des commerçants luttent entre eux sur le terrain des affaires et de la technique économique ; que chacun, pour l'emporter sur ses rivaux, s'efforce de s'ouvrir de nouveaux débouchés, de perfectionner son outillage et de faire travailler mieux : à la bonne heure ! C'est la concurrence ainsi pratiquée qui est l'âme du commerce et de l'industrie, l'agent nécessaire des progrès économiques. Mais qu'on songe à triompher en imposant des journées plus longues, plus déprimantes, en privant les employés des repos indispensables et des joies de la famille, qu'ainsi la victoire n'appartienne qu'aux plus durs et aux plus

(1) Voyez un exemple remarquable dans Deslandres, *L'Acheteur*, p. 301.

égoïstes : c'est ce que la conscience humaine répugne à admettre. Aussi applaudit-elle avec joie à toute entente loyale en vue de réformer dans toute une profession les conditions du travail.

La liste est déjà longue de semblables ententes, dans le commerce surtout, et chaque jour en voit conclure de nouvelles. Souvent, ce sont les patrons eux-mêmes qui en prennent l'initiative ; et ils le font d'autant plus volontiers que, d'ordinaire, mêlés comme leurs employés au travail du magasin ou du bureau, ils ne souffrent pas moins qu'eux des abus imposés par la concurrence ou par les tyranniques exigences de la clientèle. Souvent aussi, elles sont provoquées par les pressantes instances des syndicats d'employés. D'autres fois enfin, ce sont des institutions sociales à caractère désintéressé — ligues sociales d'acheteurs, sociétés pour le repos du dimanche — qui en déterminent la conclusion : elles en suggèrent l'idée, recueillent les adhésions individuelles des chefs de maisons, puis, l'accord une fois fait, elles le font connaître et accepter du public.

C'est ainsi que de nombreuses améliorations ont pu être obtenues.

A Aix, par exemple (1), ce sont les pharmaciens, qui, il

(1) Dans les pages qui suivent, nous citerons de nombreux exemples, car c'est du nombre même de ces exemples que nous voulons tirer argument. Beaucoup sont empruntés à la pratique des ligues sociales d'acheteurs et des ligues pour le repos du dimanche. M. Deslandres, dans son rapport à l'Association pour la protection légale des travailleurs, en a déjà signalé un bon nombre (*De la sanction...*, p. 12 et suiv.). Plusieurs faits ou documents intéressants nous ont été connus grâce à l'obligeance de Mme Deshusses, secrétaire de la section genevoise de la Ligue sociale d'acheteurs, de M. E. Deluz, secrétaire de la Société suisse pour l'observation du dimanche, de M. Crétinon, ancien président de la Ligue populaire lyonnaise pour le repos du

y a une dizaine d'années, sur l'initiative de l'un d'eux, s'engageaient d'un commun accord, à fermer le dimanche après midi, et arrivaient bientôt, après trois ou quatre ans d'expérience, à la fermeture complète, sauf pour une pharmacie de garde désignée par roulement.

A Dijon, les pharmaciens ne se sont pas contentés de décider et de pratiquer la fermeture du dimanche. En 1912, par une nouvelle entente unanime, c'est la fermeture journalière à 8 heures du soir qui était organisée.

A Dijon également, entente entre les patrons coiffeurs du centre de la ville pour la fermeture du dimanche (1).

Signalons encore dans la même ville deux ententes successives entre toutes les banques. Par la première, qui remonte à 1909, l'usage s'introduisait de fermer le samedi durant les mois d'été. Par la seconde, due aux efforts de l'Association amicale des employés de banque et à la généreuse intervention de la Ligue sociale d'acheteurs, il était convenu entre tous les directeurs qu'à dater du 4 novembre 1912 les guichets des banques dijonnaises seraient rigoureusement fermés au public chaque soir à cinq heures : réforme très heureuse, qui facilite grandement le travail de la fin de la journée et qui permet seule la sortie des bureaux à une heure régulière et normale (2).

dimanche, et de M. J. Tourret, secrétaire général de la Ligue sociale d'acheteurs de France. Que les uns et les autres veuillent bien agréer nos remerciements.

(1) M. Deslandres, Les réformes professionnelles par l'accord de la majorité des chefs de maisons sanctionné par l'autorité municipale, *Bull. L. S. A.*, 1913, p. 70.

(2) M. D. Une entente des banques pour la fermeture rigoureuse des guichets à cinq heures du soir, *Bull. L. S. A.*, 1913, 2e trim., p. 94 et suiv. A lire aussi dans le même numéro de ce Bulletin (p. 88 et suiv.) la très instructive histoire de la conclusion d'une entente

A Grenoble, ce sont les quincailliers qui, après de longs pourparlers, décident d'un commun accord de fermer le dimanche. Les marchands de musique font de même (1) ; et pareillement les pharmaciens, qui organisent un roulement pour le service de garde. Entente aussi, en juin 1904, entre tous les brasseurs et entrepositaires de bière, pour le repos du dimanche (2). Un autre accord amiable, au printemps de la même année, établit dans les banques le repos du samedi soir de mai à septembre (3). Enfin la Ligue sociale d'acheteurs obtient des coiffeurs des quartiers bourgeois la fermeture du dimanche à quatre heures.

A Genève, les campagnes entreprises par la Société pour l'observation du dimanche et par la Ligue sociale d'acheteurs suscitent aussi plusieurs ententes efficaces : l'une entre bouchers pour la fermeture du dimanche en hiver, pratique dont la mise en vigueur en 1907 a été rendue facile par la bonne volonté de la clientèle ; une autre, plus récente, entre libraires pour la réalisation d'une réforme que l'Association des commis libraires réclamait vainement depuis cinq ans : la fermeture à sept heures les jours ordinaires, à six heures le samedi (4) ; une autre encore entre laitiers pour la suppression du portage du lait le dimanche après-midi (5).

A Berne, à Winterthur, des ententes provoquées par la Ligue sociale d'acheteurs entre divers groupes de commer-

entre les pharmaciens de Montpellier pour la fermeture du dimanche à midi.

(1) *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1904, p. 167.

(2) *Ibid.*, 1904, p. 206.

(3) *Ibid.*, 1904, p. 167.

(4) Mme C. Deshusses, *La fermeture des librairies à 7 h. du soir*, *Bull. L. S. A.*, 1910, p. 130 et suiv.

(5) *Mémorial des séances du Grand Conseil*, 15 février 1911, p. 336.

çants organisent la fermeture journalière des magasins, le samedi excepté, à sept heures et demie (1).

A Anvers, depuis dix ans les pharmaciens cherchaient vainement à s'entendre pour fermer les officines à neuf heures au lieu de dix heures la semaine, et à une heure le dimanche. En 1912, la Ligue sociale d'acheteurs est à peine née que, à la demande du président de leur association, elle prend l'affaire en mains ; par ses démarches, l'accord unanime, si longtemps désiré, est enfin obtenu, et la réforme s'accomplit (2). Puis ce sont les coiffeurs, qui, grâce à l'intervention de la même ligue, s'entendent pour fermer moins tardivement et pour faciliter à leur personnel le repas de midi. Et la corporation tout entière des coiffeurs s'estime si satisfaite de ces résultats que, pour témoigner publiquement sa reconnaissance envers la Ligue sociale d'acheteurs, elle organise une fête originale à laquelle s'associe le monde officiel lui-même (3).

Mais revenons à la France.

A Lons-le-Saunier, une entente entre les quincailliers pour la fermeture du dimanche à midi s'établit dès 1882, et elle est fidèlement observée. En 1904, nouvelle entente dans la même corporation ; cette fois, c'est la fermeture de tout le dimanche qui est décidée pour les mois d'été. La fermeture dominicale fait l'objet d'accords semblables dans de nombreux autres groupes de commerçants de Lons-le-Saunier, notamment chez les merciers en gros, les épiciers en gros, les bouchers, les principaux chapeliers et les pharmaciens (4).

(1) *Bull. L. S. A.*, 1913, p. 56.

(2) *Bull. L. S. A.*, 1913, p. 43 et suiv.

(3) *Ibid.*, p. 49.

(4) Voy. sur ces diverses ententes le *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1903, p. 214, 217, 292 ; et 1904, p. 68, 190.

A Lyon, nous remarquons parmi les pharmaciens un mouvement de réforme qui remonte à plus de douze ans. En dépit des résistances de quelques pharmacies « commerciales », des ententes par quartiers parviennent à assurer la fermeture du dimanche (dans certains quartiers à partir de midi seulement). Et en 1911 une entente générale est conclue, qui fixe à huit heures la fermeture journalière et organise un roulement pour le service de nuit.

Chez les camionneurs et les emballeurs, des démarches pressantes de la Ligue populaire lyonnaise pour le repos du dimanche aboutissaient dès 1903 à quelques améliorations très notables établies d'un commun accord entre les intéressés.

A Lyon encore, en 1901, sur l'initiative de quelques fabricants de soieries, marchands de soies et commissionnaires en étoffes, les chambres syndicales de ces diverses professions concluaient un accord en vue de fermer les magasins le samedi à midi durant l'été. Des résolutions analogues étaient prises par le groupe des fabricants de dorure, par les banques, par les compagnies d'assurances, si bien qu'aujourd'hui c'est une fraction importante des employés et des patrons lyonnais qui bénéficient l'été de la semaine anglaise.

Chez les coiffeurs, toujours dans la même ville, entente déjà ancienne et scrupuleusement observée pour la fermeture quotidienne de midi à une heure. « C'est la plus belle chose, nous dit un coiffeur, qui ait jamais été réalisée dans notre corporation. » Entente également pour la fermeture du dimanche à quatre heures l'été, l'hiver à six heures.

Au Mans, en 1901, entente entre les commerçants pour fermer chaque soir à huit heures (1).

(1) H. Bezançon, *La protection légale de l'employé*, th. 1903, p. 129. Le même auteur signale (p. 128, 182 et s.) quelques autres exemples d'ententes patronales à Paris, à Troyes, à Epinal.

A Roanne, c'est dès 1877 qu'un généreux industriel, M. Grenot, inaugure la semaine anglaise. D'autres imitent son exemple, et, à la suite d'une grève, la réforme, adoptée de concert par tous les patrons, devient une règle générale de l'industrie roannaise (1).

On pourrait multiplier indéfiniment ces exemples. Nous sommes véritablement étonné, en parcourant l'ancien *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche,* de voir combien en France était général le mouvement qui, avant la loi du 13 juillet 1906, portait les professionnels à s'entendre pour organiser le repos du dimanche et la fermeture des magasins. Mentionnons au hasard, d'après le *Bulletin* des seules années 1903 et 1904 : des ententes entre coiffeurs à Fleurance, Beaugency, Toulouse, Valence, Bergerac, Draguignan, Grasse, Vesoul, Auch, Montréjeau, Pamiers (2) ; des ententes entre pharmaciens à Quimper, Metz, Lannion, Bayeux, Narbonne (3) ; entre charcutiers à Alençon, Beaugency, Nantes, Evreux (4) ; entre quincailliers à

(1) V. la petite brochure de M. Chassain de la Place, parue à Roanne en 1879 sans nom d'auteur : *L'industrie roannaise et le chômage du samedi soir*, et le cours de M. R. Jay à la Semaine sociale de Limoges (1912), sur la *Semaine anglaise*.

(2) *Bull.*, 1903, p. 195, 255, 257, 272, 273 ; 1904, p. 281, 285, 286. Citons à titre d'exemple la convention des coiffeurs de Pamiers : « Entre les soussignés patrons coiffeurs de la ville de Pamiers, il a été pris l'engagement dont la teneur suit : Ils s'engagent à fermer leur salon de coiffure, tous les dimanches et jours fériés, à deux heures de l'après-midi. Ils s'engagent en outre à verser, à titre d'amende, la somme de 50 francs s'ils étaient pris à recevoir des clients pour les servir après l'heure citée plus haut. Les amendes qui pourraient provenir par le fait de la non observation du présent engagement seront versées à la caisse de l'association des patrons coiffeurs de la ville de Pamiers. Fait à Pamiers, le 3 octobre 1904 » (*Bull.*, 1904, p. 286).

(3) *Ibid.*, 1903, p. 30, 87, 196 ; 1904, p. 147 et 167.

(4) *Ibid.*, 1903, p. 254, 255, 292 ; 1904, p. 206.

La Haye-du-Puits, Avallon, Cherbourg, Cannes (1) ; entre divers autres groupes de commerçants à Amiens, Bordeaux, Belfort, Rivesaltes, Carcassonne, le Havre, Tulle, Vannes, Auch, Marseille, Nevers, Vesoul, Saint-Brieuc, Montluçon, La Réole, Angoulême, Abbeville, Honfleur, Toulon, Recouvrance, Saint-Omer, Roanne, Rochefort (2)... Et nous en omettons !

A ces ententes, la loi de 1906 n'a pas mis un terme. Elle en a au contraire provoqué un grand nombre de nouvelles, destinées à compléter ses dispositions ou à en faciliter l'application. C'est ce que constatent chaque année les rapports adressés au Président de la République par la Commission supérieure du travail (3). Sont signalées comme particulièrement fréquentes les ententes entre boulangers ou entre pharmaciens pour la substitution du repos collectif dominical au repos par roulement qu'autorise la loi, et celles entre commerçants d'une même catégorie pour la fermeture totale ou partielle du dimanche.

Malheureusement, à côté des ententes qui aboutissent et qui durent, et qui par suite inaugurent des traditions bienfaisantes, il y a — et leur nombre est plus grand encore — il y a celles qui ne durent pas, il y a surtout les essais d'ententes qui n'aboutissent pas.

Dans l'état actuel de notre législation et de nos mœurs économiques, ce mouvement professionnel de réformes, dont le spectacle tend à faire naître de si légitimes espé-

(1) *Ibid.*, 1903, p. 256 ; 1904, p. 94 et 188.

(2) *Ibid.*, 1903 et 1904, *passim*. Souvent plusieurs ententes sont signalées dans la même ville.

(3) Ces rapports paraissent chaque année parmi les annexes du *Journal officiel*. Voy. *J. off.*, 26 août 1908, 3 octobre 1909, 10 janvier 1911, 31 août 1911 et 10 août 1912.

rances, se heurte en effet à deux obstacles considérables, qui en gênent singulièrement le développement et rendent plus qu'incertains ces espoirs. C'est d'une part l'inévitable précarité des ententes une fois conclues ; et c'est d'autre part l'extrême difficulté de leur conclusion même, l'opposition d'un seul suffisant pour les faire avorter.

A. — Et d'abord, rien de moins stable, de plus fragile, partant de plus éphémère, que les ententes ainsi formées. Sans doute, au point de vue du droit elles sont parfaitement valables ; et c'est en vain qu'on a parfois tenté de les faire annuler comme attentatoires à la liberté du commerce et de l'industrie (1). Mais il s'en faut bien que la reconnaissance de leur validité juridique ait pour effet de leur conférer la stabilité de fait nécessaire à leur efficacité pratique.

Rarement, en effet, les parties songent à limiter l'application de leur contrat à une durée déterminée. D'ordinaire, elles se contentent de dire : « A partir de telle date, telle mesure entrera en vigueur. » Il en résulte que leur convention constitue l'une de ces sociétés à durée illimitée qui, d'après les articles 1865 et 1869 du Code civil, *peuvent toujours être dissoutes par la volonté d'un seul des associés*. Et telle est bien en effet l'opinion des tribunaux. Le tribunal de commerce d'Auch le proclamait naguère à propos d'une entente entre les pharmaciens de cette ville pour fermer le dimanche à midi (2).

D'un autre côté, bien loin de voir dans ces ententes pa-

(1) Trib. comm. Auch, 5 novembre 1906, D. 1907.5.11.

(2) Au moment d'envoyer notre manuscrit à l'impression (juin 1913), nous apprenons par M. Deslandres que le tribunal de commerce de Dijon vient de se prononcer dans le même sens. Il s'agit d'une entente entre coiffeurs pour la fermeture du dimanche. L'affaire est actuellement en appel.

tronales de véritables chartes professionnelles s'imposant, une fois votées, à la façon d'un règlement, la jurisprudence les considère comme des contrats ordinaires, qu'il faut interpréter et appliquer selon le droit commun : sont seuls liés par ces conventions ceux qui y ont effectivement participé, ceux qui ont personnellement voulu être liés. Si donc il vient à se fonder quelque maison nouvelle, ou tout simplement si l'un des signataires de l'accord se retire des affaires et cède son fonds de commerce, le nouveau chef d'établissement aura le droit de dire à ses concurrents : « Je ne connais pas votre contrat ; il est pour moi *res inter alios acta.* » Et cette unique dissidence entraînera en fait et en droit (1) la dissolution de l'entente.

Ajoutons enfin que très souvent les contractants omettent de consolider leur accord par la stipulation de sanctions pécuniaires formelles, et l'on comprendra aisément à quel point sont précaires les réformes ainsi réalisées.

De fait, que faut-il, la plupart du temps, pour rompre ces ententes si laborieusement obtenues ? Rien ou presque rien : un revirement subit de volonté, le désir de faire à sa tête, quelque rancune à satisfaire contre le syndicat patronal, une excessive défiance mutuelle, parfois le recours à des pratiques de loyauté douteuse pour reprendre subrepticement la concurrence et détourner la clientèle du voisin ; que sais-je encore ? Qu'un seul succombe aux suggestions si variées du caprice ou de l'intérêt, et souvent c'en est fait de l'entente. Or comment ne pas succomber lorsque l'acheteur lui-même se met de la partie,et,par ses plaintes, par ses importunités, par ses mises en demeure, vous incite à violer l'accord ? Le moyen pour le boulanger ou le pâtissier de ne

(1) C. Dijon, 15 janvier 1908, D. 1911.2.128, S. 1911.2.275.

pas céder à un client de marque qui, le dimanche, demande impérieusement du pain frais ou des gâteaux du jour et menace de s'adresser au concurrent voisin, qui, plus docile peut-être, se laissera tenter? On a bien vu naguère à Fribourg combien est irrésistible la pression d'une clientèle exigeante et capricieuse. Les boulangers s'étaient entendus pour fermer leurs magasins le dimanche de 1 heure à 5 heures, sous peine d'une amende de cinquante francs. Croirait-on que, devant les réclamations de certains acheteurs, plusieurs n'ont pas craint d'encourir cette amende (1)? Qu'aurait-ce donc été, si aucune sanction n'avait été prévue!

Aussi s'allonge-t-elle sans cesse la liste de ces ententes brisées par le fait d'un seul ou de quelques-uns.

A Orléans, après une réunion de leur groupe, les épiciers s'étaient tous engagés à fermer le dimanche. Mais un jour ils apprirent que deux de leurs confrères recevaient les clients par une porte dérobée derrière leur magasin. « Naturellement, ajoute le *Bulletin* des ligues d'acheteurs, qui relate ce trait (2), naturellement, le dimanche suivant, toutes les épiceries étaient ouvertes de nouveau. »

A Salon, raconte le même *Bulletin* (3), « une entente avait été conclue entre tous les coiffeurs, en vue de l'observation de la loi sur le repos hebdomadaire. Or, cette entente vient de cesser, un patron coiffeur ayant violé la convention signée par tous ; et les ouvriers coiffeurs doivent recommencer leur démarche pour obtenir ce repos si légitimement désiré. »

Rompues également par le fait d'un seul des ententes

(1) *Bull. L. S. A.*, 1909, p. 71

(2) *Bull. L. S. A.*, 1909, p. 84.

(3) *Bull. L. S. A.*, 1907, p. 40 (d'après le *Petit éclaireur des Alpes et de Provence*, du 27 janvier 1907).

corporatives pour la fermeture du dimanche à Toulon, à Saint-Dié, à Raon-l'Etape, dans d'autres villes encore (1).

A Amiens, lors de la mise en vigueur de la loi sur le repos hebdomadaire, les vingt-neuf pharmaciens de la ville consentent tous à fermer le dimanche avec roulement. Mais bientôt des défections surviennent, provoquées, dit-on, par la mauvaise foi de quelques-uns ; et dès lors la réforme, que presque tous désirent devient impossible.

Puis ce sont les trois chapelleries principales de la ville qui, en avril 1910, à la demande de la Ligue sociale d'acheteurs, s'entendent pour fermer le dimanche. Après quelques mois de pratique loyale, l'une rouvre sans prévenir ; c'est la fin de l'entente.

A Amiens également, toujours sur l'intervention de la Ligue d'acheteurs, les bouchers de certains quartiers acceptent la fermeture dominicale (2). Mais, sous la pression de la concurrence, ils sont contraints, malgré eux, de reprendre peu à peu le travail, bien que la grande majorité reste favorable à la réforme.

A Châtillon-sur-Seine, à la suite d'une entente entre tous les établissements de crédit, les employés de banque bénéficient pendant deux ans de la semaine anglaise. En 1911, un nouveau directeur rétablit le travail du samedi. Son exemple fait la loi à tous.

(1) Rapport de la Commission supérieure du travail pour 1911, *J. off.*, 10 août 1912, Annexe, p. 1202, col. 3. — Expériences analogues en Angleterre (V. Marthe Jay, La question de la fermeture des magasins le dimanche en Angleterre, *Rev. pop. d'économie sociale*, avril 1906. — Cf. R. Jay, *Le repos du dimanche et la nouvelle loi française*, p. 12 et suiv.) ; et de même en Espagne, pendant la campagne entreprise en 1902 pour la fermeture des magasins le dimanche (*Bull. de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1903, p. 89).

(2) *Bull. L. S. A.*, 1912, p. 21 et suiv. et p. 190.

A Luçon, dès l'entrée en vigueur de la loi de 1906, les principaux commerçants avaient pris en commun la décision de fermer leurs magasins le dimanche. Pour prévenir leur clientèle rurale, ils avaient même dépensé un millier de francs de publicité. Mais, en septembre 1907, il advint que l'un d'eux se retira des affaires. Son successeur voulut ouvrir le dimanche au préjudice de ses confrères. Tous dès lors reprirent leur liberté d'action (1).

Pareillement à Agen en 1902, la concurrence d'un négociant nouvellement établi dans cette ville suffit à déterminer la rupture d'engagements antérieurs et à compromettre la fermeture dominicale (2).

Et que de fois n'a-t on pas vu des ententes entre boulangers pour la suppression du travail de nuit rester inefficaces par suite de la faiblesse ou de la mauvaise volonté de quelques-uns (3) ! Qu'on se rappelle, par exemple, la célèbre tentative de Saint-Nazaire. Le 28 juillet 1910, tous les patrons boulangers de cette ville s'étaient engagés dans un contrat avec les délégués de la Chambre syndicale ouvrière à abandonner le travail de nuit. Mais l'entente ne dura que quelques jours. Désireux de reprendre à son profit la concurrence, un patron revint aux pratiques antérieures, d'abord dans la nuit du dimanche au lundi, puis dans celle des autres jours de la semaine ; un second suivit son exemple, puis un troisième, puis d'autres encore ; et ce fut le retour général au pain de nuit (4).

(1) Rapport de la Commission supérieure du travail pour 1907, *J. off.*, 26 août 1908, Annexe, p. 763.

(2) *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1er janvier 1903, p. 29.

(3) V. *Conseil supérieur du Travail*, 21e session, 1911, *passim*, notamment p. 8, 16, 99 et suiv.

(4) V. J. Godart, dans *Cons. sup. du trav.*, 1911, p. 99 et suiv.

Et n'est-elle pas tristement édifiante cette histoire des boulangers de Dijon, que raconte tout au long M. Deslandres dans l'*Acheteur* (1) ? Au lendemain de la loi de 1906, tous les patrons s'étaient entendus pour établir le repos dominical collectif : pas de cuisson ni de portage de pain le dimanche ; on cuisait et on portait le samedi du pain pour deux jours. Les choses allèrent ainsi pendant dix-huit mois. Patrons et ouvriers s'estimaient heureux d'une réforme depuis longtemps désirée, et le public ne manifestait aucune répugnance bien marquée à manger une fois par semaine du pain quelque peu dur. Mais voici qu'en février 1908, un groupe de consommateurs importants, les hôteliers, qui déjà avaient protesté, élèvent des plaintes de plus en plus vives ; leur clientèle du dimanche s'insurge, paraît-il, contre le pain rassis et menace de fuir Dijon ce jour-là ; il leur faut donc coûte que coûte du pain frais ; au besoin ils organiseront une boulangerie coopérative pour faire eux-mêmes leur pain. Dès lors la situation est compromise. Malgré les efforts combinés du syndicat patronal et du syndicat ouvrier, de la Ligue d'acheteurs et de la Bourse du travail, cinq boulangers, cédant aux doléances des hôteliers, rompent le pacte de 1906 et reprennent le travail du dimanche. C'est le commencement de la débâcle. Vainement cent un patrons déclarent rester fidèles au repos dominical. Vainement les groupements syndicaux et la Ligue des acheteurs les appuient de toutes leurs forces. Devant la concurrence que leur font les cinq défaillants, ces cent un doivent l'un après l'autre s'incliner ; et petit à petit le nombre grossit de ceux qui, incapables de prolonger plus longtemps la résistance, rétablissent, toujours à contre-cœur, le travail du dimanche. Ils

(1) P. 325 et suiv.

étaient vingt-cinq ou trente en 1911, une quarantaine en 1912 ; ils représentent aujourd'hui plus de la moitié de la corporation. Ainsi cinq ont fait la loi à toute une profession et par eux la coalition de toutes les bonnes volontés d'une grande cité a été vaincue.

Un dernier exemple. Nous l'empruntons à la jurisprudence de la Cour de Dijon. Dans la petite ville de Saulieu, en Côte-d'Or, le 16 septembre 1906 les bouchers et charcutiers, au nombre de neuf, s'étaient engagés à cesser toute vente au public et à fermer leurs établissements le dimanche à une heure. Mais l'un d'eux vendit son fonds de commerce. Son successeur, étranger à l'accord de 1906, ne voulut pas s'y soumettre. Cela suffit pour déterminer la rupture.

L'affaire cependant donna lieu à procès. Il s'agissait précisément de savoir si la présence de cet unique dissident entraînait *ipso facto* la dissolution de l'entente. Le tribunal de Semur d'abord, la Cour de Dijon ensuite, résolurent la question dans le sens de l'affirmative, et cela dans des termes qui établissent si nettement la fragilité foncière de semblables ententes, que nous ne résistons pas au désir de les citer. C'est la traduction très exacte en langage juridique des réalités économiques que nous sommes en train d'analyser : « Considérant que la cause et l'objet de ce contrat synallagmatique, qui se confondent dans l'espèce, étaient, d'après ses termes mêmes et l'intention manifeste des contractants, de maintenir, entre tous les membres de la corporation des bouchers et charcutiers de Saulieu, une égalité absolue dans l'exercice de leur commerce, et d'empêcher qu'aucun des membres de ladite corporation pût faire aux autres une concurrence préjudiciable en vendant aux heures de fermeture prévues ; que cette égalité absolue

était tellement de l'essence même du contrat que le refus d'un seul des membres de la corporation aurait évidemment suffi à en empêcher la réalisation ;... Considérant dès lors que l'égalité prévue et projetée par le contrat entre tous les bouchers et charcutiers de Saulieu n'existe plus ; que par conséquent l'objet du contrat, comme sa cause essentielle, ont disparu, par suite d'un cas fortuit et indépendant de la volonté des contractants, et que ledit contrat, de même que les obligations qui en dérivaient, ne peut plus recevoir son exécution, et doit être déclaré nul ou résolu... (1). »

B. — « Le refus d'un seul des membres de la corporation, nous dit la Cour de Dijon, aurait évidemment suffi à empêcher la réalisation du contrat. » Rien de plus vrai. Pratiquement nécessaire au maintien des accords une fois conclus, l'unanimité l'est plus encore à leur conclusion même. Pas d'unanimité, pas d'entente, partant pas de réforme. Qu'il y ait dans une profession une minorité, si infime soit-elle, qui, par caprice ou par intérêt — intérêt qui, disons-le une fois pour toutes, peut souvent être parfaitement légitime — refuse d'adhérer à un projet d'entente, et voilà toutes les bonnes volontés réduites à l'impuissance.

Les exemples abondent.

A Aix, en 1910, la Ligue sociale d'acheteurs provoque un essai d'entente pour la fermeture du dimanche entre les chemisiers, gantiers, merciers et bonnetiers de la ville. Sur 43 maisons, 39 acceptent en principe la réforme ; 4 seulement s'y refusent obstinément. C'est l'échec inévitable.

A Lille, en 1910, tentative analogue, également suscitée

(1) Trib. civ. de Semur, 28 mai 1907 ; décision confirmée par la Cour de Dijon le 15 janvier 1908, D. 1911.2.128, S. 1911.2.275.

par la Ligue sociale d'acheteurs entre les magasins de gants. Une seule maison résiste, et l'entente avorte (1).

A Clermont-Ferrand, des charcutiers désireux de bénéficier du repos dominical prient la Ligue sociale d'acheteurs de les aider à tous s'entendre pour la fermeture d'une heure à six heures. Sur trente-deux, il n'y a que deux irréductibles. Cela suffit pour entraver la réforme.

A Clermont encore, les libraires voudraient s'engager d'un commun accord à fermer tous les jours à sept heures. Mais il en est un qui vend des journaux et qui, pour ce motif, craint que la mesure ne lui soit préjudiciable ; cette unique dissidence fait échouer la tentative.

En 1912, toujours dans la même ville, les garçons coiffeurs, appuyés par la Ligue sociale d'acheteurs, demandent la fermeture des salons de coiffure de midi à une heure. La majorité des patrons paraît d'abord favorable à cette mesure. Mais, cette fois encore, c'est un petit nombre de réfractaires qui, finalement, obtiennent gain de cause.

A Lyon, quand les pharmaciens ont voulu avancer l'heure de la fermeture journalière, nous avons vu trois opposants tenir quelque temps en échec deux cents de leurs confrères. A Paris, ils furent quinze cents à subir la loi de cinq irréductibles (2).

A Orléans, lisons-nous dans le *Bulletin de la Ligue sociale d'acheteurs* (3), les commerçants de l'alimentation : bouchers, charcutiers, boulangers, épiciers, se déclarent presque tous favorables au repos du dimanche et disposés à fermer complètement ce jour-là, si l'accord avec les confrères est unanime. Malheureusement, là comme ailleurs,

(1) *Bull. L. S. A.*, 1910, p. 191.
(2) *Bull. L. S. A.*, 1910, p. 128 et 159.
(3) 1909, p. 83.

il se rencontre quelques rares opposants, qui empêchent les projets d'entente d'aboutir.

Echecs analogues à Paris. « Il nous est arrivé, déclarait récemment à la commission permanente du Conseil supérieur du travail M. Martinet, délégué de la Chambre syndicale des employés de la région parisienne, il nous est arrivé, dans certain quartier, que 44 commerçants voulaient bien fermer à une heure fixe. Au dernier moment, quelques-uns se sont dégagés et nous n'avons pu aboutir par suite du mauvais vouloir de ceux-ci. Il faut supprimer pareil obstacle (1). »

A Perpignan, lors de la campagne jadis entreprise pour la fermeture des magasins le dimanche à midi, les opposants sont 8 contre 350, et la réforme est compromise (2). A Chalon, à Mâcon, à Lons-le-Saunier, ce sont aussi de faibles minorités qui font échouer des essais d'entente entre commerçants (3). A Lons-le-Saunier, la résistance d'un seul bijoutier force les autres, qui désirent fermer, à garder leurs magasins ouverts (4).

Les choses se passent de même à Nîmes, où il suffit d'un unique réfractaire, propriétaire d'un grand bazar, pour entraver les projets de fermeture du dimanche. C'est l'occasion de manifestations violentes de la part des employés (5).

A Rive-de-Gier, plusieurs essais successifs d'entente

(1) *Cons. sup. du travail*, 1912, Rapports, procès-verbaux, documents, p. 20.

(2) *Bull. de la Ligue pour le repos du dimanche*, 1903, p. 197.

(3) *Rapports sur l'application des lois réglementant le travail en* 1904, p. 58 ; Cf. R. Jay, *Le repos du dimanche et la nouvelle loi française*, p. 15.

(4) *Bull. de la Ligue du dimanche*, 1903, p. 214.

(5) Zévaès et Fournier, dans *J. off.*, Chambre, séance du 27 mars 1902, p. 1573 et 1577.

entre les six pharmaciens pour la fermeture dominicale échouent par l'opposition d'un seul. Vainement propose-t-on à cet unique dissident trois combinaisons différentes en vue d'assurer, au mieux des intérêts de tous, le service du dimanche ; fort des droits que lui donne l'article 3 de la loi de 1906, il ne veut rien entendre. Résultat : en 1913, les pharmacies de Rive-de-Gier sont encore ouvertes le dimanche, au moins une partie de la journée (1).

Si nous nous transportons à Genève, nous y faisons les mêmes constatations. Des accords pour la fermeture du dimanche sont successivement tentés chez les coiffeurs, les pharmaciens, les marchands de chaussures, les chapeliers, les marchands de vêtements confectionnés. Malgré l'appui persévérant de la Société pour l'observation du dimanche, aucune de ces tentatives n'aboutit. Et le secrétaire de cette société, M. E. Deluz, nous écrit que les échecs sont dus à une moyenne de cinq pour cent de récalcitrants. Sur cent, cinq font seuls la loi, et tous les autres doivent les suivre (2) !

A Neuchâtel, en 1909, trois coiffeurs sur une trentaine rendent impossible la fermeture conventionnelle à 10 heures le dimanche matin. Ni la Ligue sociale d'acheteurs, ni la Ligue du dimanche ne peuvent triompher de leur résistance. Dans la même ville, nous voyons pis encore : un seul boulanger fait échouer une convention signée par tous les autres (3).

En Angleterre, des faits analogues sont signalés : « Pres-

(1) Nous devons ces renseignements à notre ami M. Claude Mayère, de Rive-de-Gier.

(2) Sur ces diverses tentatives, voy. le *Mémorial du Grand Conseil de Genève*, séance du 15 février 1911, et *L'Ami du dimanche* (Genève), *passim*.

(3) *Bull. L. S. A.*, 1911, p. 45 et 47.

que toujours, écrit Mlle Marthe Jay, la minorité tient, en cette question (de la fermeture dominicale), la majorité en échec, et les commerçants désireux de se reposer le dimanche sont dans l'impossibilité de le faire... A Salford, on affirme que, seule, la mauvaise volonté de quelques-uns empêche tous les autres de fermer. A Openhaw, l'opposition d'un seul a empêché les coiffeurs d'obtenir le repos du dimanche. A Bradford, 40 coiffeurs désireux de fermer ont dû s'incliner devant 3 réfractaires. Dans plusieurs grandes villes de l'Angleterre, ce sont 3, 4 ou 5 coiffeurs sur 80 ou 100 qui, par leur entêtement, empêchent les autres de se reposer... (1). »

Il serait facile de prolonger cette lamentable énumération. Combien serait-elle plus longue encore, si tous les essais d'ententes réformatrices dont des âmes soucieuses de progrès ont eu la pensée avaient effectivement vu le jour, et si la perspective décourageante de ces inévitables dissidences n'avait d'avance paralysé les bons vouloirs ! Il n'est presque pas de ville, ni de profession, où des patrons généreux, des chambres syndicales, des groupes de consommateurs n'aient, une fois ou l'autre, tâté le terrain pour préparer de semblables ententes, et n'aient dû renoncer à leurs projets devant l'évidente impossibilité de l'unanimité nécessaire. Bien des enquêtes ont été ainsi faites auprès des chefs d'entreprises ; partout les mêmes réponses ont été recueillies, attestant à la fois et les bonnes dispositions de la majorité et son impuissance :

(1) Marthe Jay, La question de la fermeture des magasins le dimanche en Angleterre, *Revue populaire d'économie sociale*, 1906, p. 89. — Cf. R. Jay, *op. cit.*, p. 12 et suiv. — Voy. aussi les renseignements fournis sur divers pays étrangers par le *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, *passim*, notamment : 1903, p. 89 (Espagne), p. 252 (Budapest) ; 1904, p. 281 (Danemark).

« Ah ! certes oui, nous aimerions fermer notre magasin le dimanche à midi et la semaine à 8 heures. Ce n'est pas pour notre plaisir que nous tenons boutique ouverte, alors qu'il ferait si bon se reposer tranquillement loin de la tyrannie de la clientèle. Ce qu'on ne vendrait pas le dimanche, on le vendrait la semaine et personne de nous n'y perdrait. Nous ne demanderions pas mieux non plus que de renoncer au travail de nuit, de supprimer les étalages extérieurs, dont la garde est si pénible en certaines saisons et qui nous rapportent si peu, et d'introduire dans nos maisons toute autre réforme utile. Mais, bien entendu, ce serait à la condition que tous les autres commerçants fissent de même. Nous vivons sous le régime de la concurrence. Quand une boutique est fermée, les acheteurs vont à une autre, s'il y en a une autre d'ouverte. Obtenez l'adhésion de tous et nous marcherons... Mais dans une profession nombreuse comme la nôtre, comment espérer nous mettre tous d'accord ? Il faut compter avec le caprice des uns, avec les calculs égoïstes des autres. Vous aurez beau faire, « il y aura toujours, dans une corporation de marchands et de commerçants, au moins un homme qui aura cette pensée d'ouvrir quand tous les autres fermeront, de faire sa fortune là où les autres auront consenti à donner un gage à la pacification et à l'hygiène des classes ouvrières » (1). Ce serait miracle, si vous réussissiez. »

Tel est le perpétuel refrain qu'entendent partout les ligues sociales d'acheteurs et les ligues du dimanche. L'unanimité, répète-t-on, serait nécessaire ; or elle est impossible ; donc pas de réforme.

(1) Extrait d'une lettre de M. Gourzat, président d'un syndicat de patrons d'Angoulême, lue au Sénat par M. Moris le 5 avril 1900 (R. Jay, *Le repos du dimanche*, p. 16).

A la vérité, il est fort possible qu'on se fasse quelque peu illusion en croyant ainsi toujours nécessaire la complète unanimité (1). « En général, disait naguère la Commission supérieure du travail, les commerçants se sont exagéré les résultats de la concurrence qui pouvait leur être faite par un ou deux dissidents (2). » De fait, dans certaines villes, des ententes pour le repos collectif avec fermeture ont pu réussir et produire des effets durables malgré l'opposition de quelques magasins de peu d'importance, tenus par les membres d'une même famille. Il s'en faut de beaucoup en effet que la concurrence de quelques récalcitrants soit toujours également dommageable. La grande maison de luxe n'a rien à redouter de la petite boutique à clientèle exclusivement ouvrière. Et jamais l'épicier de Montmartre n'enlèvera des pratiques à celui du Luxembourg. Pour qu'un préjudice sérieux soit à craindre, il faut que le conflit s'élève entre des maisons voisines et s'adressant au même public ; il faut, en d'autres termes, que les clients puissent aller indifféremment dans les unes ou dans les autres (3).

Mais dès que cette condition est remplie, il est très vrai que l'inexorable loi de la concurrence trouve à s'appliquer ; et c'est dès lors avec raison que les commerçants considèrent comme pratiquement impossible toute amélioration qui n'a pas pour elle l'unanimité de la profession. Dans l'état actuel de nos mœurs économiques, toutes les fois qu'une minorité de chefs de maisons, pour plaire à la clien-

(1) En tout cas cette illusion, si illusion il y a, est assez générale et assez tenace pour qu'on doive en tenir compte comme d'un fait de toute première importance.

(2) Rapport pour 1909, *Bull. off. trav.*, 1911, p. 125.

(3) Cf. l'article 8, alinéa 4, de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, et son interprétation par le Conseil d'Etat. V. *Bull. off. trav.*, 1913, p. 306.

tèle, refuse d'améliorer ou aggrave les conditions du travail, cette minorité fait la loi à la majorité (1).

Voilà les faits. Que devons-nous en tirer?

C'est d'abord qu'il y a de nos jours chez les chefs de maisons le désir manifeste de soustraire à l'action de la concurrence les conditions du travail, et, pour cela, de fixer ces conditions par des ententes unanimes. Convaincus de leur impuissance à réaliser isolément les améliorations opportunes, presque partout les patrons forment, tentent ou souhaitent de semblables accords.

C'est ensuite que ce mouvement professionnel de réformes est chose essentiellement bonne. Déjà par ces ententes des progrès notables ont pu être accomplis, et bien d'autres l'auraient été si elles avaient rencontré dans la législation et dans les mœurs moins d'obstacles.

C'est enfin que si le plus souvent ces efforts patronaux restent inefficaces, cela tient d'ordinaire à la mauvaise volonté ou à l'intérêt particulier d'un seul ou de quelques-uns. Constamment une poignée de récalcitrants fait avorter les essais d'ententes ou rompre les accords conclus. Et ainsi une foule d'excellentes réformes que tout le monde désire, qui, sans imposer de gêne sérieuse à personne, ni porter aucune atteinte à la prospérité des entreprises, amélioreraient grandement les conditions de la vie professionnelle, sont rendues impossibles.

A cette situation il faut un remède. Quel remède?

### SECTION II. — Le remède nécessaire.

Pour triompher des résistances qui paralysent les progrès, on peut songer à trois moyens : à l'action des ouvriers ou

(1) Cf. Deslandres, *L'acheteur*, *passim*, notamment p. 332.

employés, à celle des consommateurs, à l'intervention de la contrainte publique. Disons tout de suite que le plus souvent ce dernier moyen sera seul pleinement efficace.

Assurément, lorsqu'un puissant syndicat, se dressant en face des réfractaires, usera contre eux des procédés habituels d'intimidation, tels que la mise à l'index, la grève ou la menace de grève, il pourra fréquemment avoir raison de leur obstination. Mais ces moyens extrêmes, source d'ailleurs de si fréquents abus, et qu'il serait souhaitable de voir remplacés par d'autres plus pacifiques, ne sauraient pas toujours suffire.

D'une part, en effet, l'action concertée des travailleurs est vouée à une impuissance manifeste toutes les fois — et le cas n'est pas rare — où les dissidents sont de petits patrons n'employant que les membres de leur famille. Ni la grève, ni la mise à l'index ne les sauraient atteindre. Seuls des actes de violence que l'ordre public réprouve briseraient leur résistance.

D'un autre côté l'action syndicale ne peut produire des effets utiles que là où existent des syndicats doués d'une force numérique suffisante et où les syndiqués sont assez indépendants de leurs patrons pour tenter sur eux une pression sans courir de trop grands risques. Or ces conditions sont-elles partout remplies ? Le sont-elles notamment parmi les employés de commerce et les employés de bureau ? Il est certain que non. En dépit des efforts de quelques généreux militants de l'idée corporative, les employés sont restés rebelles au mouvement syndical. Dans cette profession nombreuse, disparate, sans grand esprit de corps, les syndiqués ne constituent qu'une faible minorité, trois pour cent, dit-on. Surtout, il faut bien reconnaître que la situation même de l'employé ne lui permet pas

d'ordinaire d'entrer en lutte avec le patron. « Placé plus près du patron, observe très justement M. Artaud (1), l'employé n'a pas l'indépendance de l'ouvrier, n'ayant pas comme lui l'outil protecteur. » « Derrière ceux qui sont réellement *employés*, ajoute M. Depitre (2), il y a toute une armée de réserve que quelques jours de travail suffiront à mettre au courant et dont la présence menaçante suffit à réduire les plus ardents à une sagesse qui n'est que l'impuissance. » Déplaire au patron, ce n'est pas seulement se priver des gratifications annuelles, qui complètent si heureusement le traitement, ce n'est pas seulement perdre tout espoir d'augmentation future, c'est surtout risquer la mise à pied, et elle est terrible, bien plus terrible pour l'employé, dont les appointements croissent avec l'ancienneté, que pour l'ouvrier. Renvoyé d'une usine où il gagnait six francs par jour, l'ouvrier retrouve ailleurs le même salaire ou un salaire peu différent. Tel employé au contraire qui, depuis dix ans dans une maison, était parvenu à un traitement de trois cents francs par mois, devra se contenter, après sa mise à pied, d'une place à cent francs.

Aussi, dans les nombreux exemples rapportés plus haut, avons-nous assez rarement vu les employés engager une lutte ouverte contre les patrons hostiles aux réformes (3).

(1) Artaud, *La question de l'employé*, 1909.

(2) E Depitre, *La réglementation légale de la durée du travail des employés*, 1911 (Association pour la protection des travailleurs, 6e série *bis*, n° 1), p. 11. — Voy. encore sur ces difficultés particulières qu'éprouvent les employés à obtenir eux-mêmes les réformes : H. Bezançon, *La protection légale des employés de commerce*, th. Paris, Rousseau, 1903, p. 246 et 254 ; V. Viard, *La réduction de la durée du travail de l'employé*, th. Paris, Rousseau, 1910, p. 55 et suiv. ; Deslandres, *L'acheteur*, p. 227 et suiv.

(3) Les campagnes entreprises pour la fermeture du dimanche don-

Nous les avons vus plutôt, conscients de leur impuissance à obtenir par eux-mêmes gain de cause, faire appel au public consommateur et s'efforcer d'intéresser à leur sort les ligues d'acheteurs.

L'action des consommateurs mérite-t-elle donc qu'on lui fasse confiance ? Elle pourrait le mériter ; et elle le mérite en fait de plus en plus, à mesure que s'étend l'influence éducative des ligues d'acheteurs. Souvent ces ligues sociales, représentant la portion la plus saine de l'opinion publique, ont facilité la conclusion ou assuré le maintien d'ententes réformatrices. Nous en avons signalé maints exemples. Mais que de fois aussi leur intervention n'a pas obtenu les succès espérés ! Très certainement, le consommateur est une grande force ; il est la plus grande force économique, « l'élément déterminateur principal des conditions du travail » (1). Mais ce n'est qu'une trop faible partie de cette force que jusqu'ici les ligues d'acheteurs ont pu canaliser, discipliner, moraliser. Bien loin de seconder les réformes, le consommateur est d'ordinaire le grand obstacle aux réformes, le vrai principe, la cause responsable de presque tous les abus. Quand on compare le commerce de détail et le commerce de gros, ne voit-on pas — remarque souvent faite — que c'est dans le premier, c'est-à-dire dans les établissements où les employés sont plus directement en contact avec le public et davantage soumis à son influence, que la journée de travail est plus longue, la fermeture plus

nèrent lieu cependant dans plusieurs villes à des manifestations violentes (bris de glaces et de devantures). Voy. le *Bull. de la Ligue du dimanche, passim.*

(1) Deslandres, *L'acheteur*, p. 127 et suiv. C'est là une idée chère aux ligues sociales d'acheteurs, qui ont eu le mérite d'en mettre en lumière la haute importance.

tardive, le repos dominical plus rare ? N'est-ce pas presque toujours au nom du client, sous la pression de ses exigences et pour satisfaire ses caprices, que certains patrons se refusent aux ententes ou brisent les accords conclus ? N'est-ce pas la crainte de mécontenter les acheteurs, de heurter leurs mauvaises habitudes, qui paralyse la plupart des tentatives généreuses, qui dans bien des villes, à Lyon, à Grenoble par exemple (1), entrave les essais de suppression du portage du pain le dimanche, qui, un peu partout, fait obstacle au « pain de jour », empêche la fermeture dominicale des magasins et force les commerçants à tenir malgré eux boutique ouverte le soir jusqu'à dix heures ? Heureux certes le pays où les acheteurs auraient assez le sentiment de leurs devoirs et de leurs responsabilités pour proposer et appuyer eux-mêmes les réformes, où les améliorations introduites dans le régime du travail constitueraient pour un chef d'entreprise la plus efficace des réclames commerciales ! Un tel pays n'aurait que faire d'une législation protectrice des employés. Le nôtre n'en est pas encore là.

L'employé lui-même, lorsqu'il se fait consommateur, ne sait pas faire servir son pouvoir d'achat au succès des réformes qui l'intéressent. Si, comme certains groupes d'ouvriers d'Amérique (2), les employés français avaient le louable souci d'appuyer leurs revendications de toute leur puissance de consommateurs, s'ils refusaient leur clientèle aux maisons qui entravent les projets d'améliorations, s'ils invitaient leurs parents et leurs amis à les imiter, si surtout,

(1) A Lyon, essai de suppression en 1901. Pour Grenoble, voir *Bull. L. S. A.*, 1912, p. 196.

(2) V. les déclarations de M. Keufer dans *La Ligue sociale d'acheteurs*, p. 32-33 (Association pour la protection légale des travailleurs, 1re série, n° 4).

par solidarité, les employés des autres professions et les ouvriers secondaient de la même façon leurs efforts, il est bien certain que de nombreux échecs du genre de ceux que nous avons racontés seraient évités. Mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent ; et l'expérience a souvent montré qu'ouvriers et employés n'ont, pas plus que les autres consommateurs, le sentiment des répercussions morales et sociales de leur activité économique ; pas plus que les autres ils ne consentent à s'imposer une gêne quelconque, à se plier à une discipline, à s'inspirer dans leurs achats de préoccupations étrangères à l'intérêt personnel immédiat(1).

Force puissante, le consommateur est très souvent une force malfaisante. Pour assurer le succès des réformes professionnelles, ne comptons pas trop sur lui.

Reste donc le dernier moyen annoncé : la contrainte. La contrainte sera libératrice. Mise au service des réformes, elle libérera la majorité des chefs de maisons de la tyrannie d'une minorité capricieuse et égoïste qui paralyse les bons

(1) Un exemple récent, choisi parmi bien d'autres. Il s'agit d'une grande maison de Lyon qui était restée réfractaire à la campagne entreprise contre l'ouverture des magasins les derniers dimanches de décembre et pour les fêtes de Noël et du Jour de l'An. « Des renseignements d'une source certaine, écrit à ce sujet M. J. Tourret, secrétaire général de la Ligue sociale d'acheteurs de France, nous assurent que la vente d'un des jours de fête, où le magasin est demeuré ouvert, aurait été complètement nulle si les employés n'avaient profité de l'absence des clients pour procéder eux-mêmes à leurs achats personnels. Je me permets de regretter qu'ils n'aient pas cru devoir s'abstenir les premiers d'une pratique qu'ils reprochent à leur clientèle. Le manque complet de recettes aurait peut-être fait réfléchir la direction et amené l'an prochain la fermeture totale des magasins. Ce petit fait démontre à quel point l'éducation est à faire dans tous les milieux, même dans celui des employés, qui sont parfois portés à se considérer uniquement comme des producteurs et à oublier qu'ils sont également consommateurs » (*Le Social* du 23 mars 1913).

vouloirs. Aussi son intervention est-elle de plus en plus désirée par les intéressés : par les employés d'abord, qui dans leurs Congrès (1), ou au Conseil supérieur du travail (2), ne se lassent pas de réclamer une législation protectrice, et aussi par les patrons eux-mêmes.

C'est en effet un spectacle fort instructif de voir aujourd'hui les commerçants, qu'on dépeignait si individualistes, si jaloux de rester seuls maîtres chez eux, non seulement ne pas répugner à toute réglementation sanctionnée par les pouvoirs publics, mais encore demander très souvent eux-mêmes une semblable réglementation. Presque partout ils ont essayé, pour réaliser les réformes, des ententes amiables, et voici que, devant la trop fréquente impossibilité pratique ou la désespérante fragilité de ces ententes, ils appellent à leur aide l'autorité.

En Angleterre (3), ce sont les commerçants qui, dans leurs dépositions aux enquêtes de 1886 et de 1901, réclament la réglementation de la fermeture des magasins. En 1901 notamment, un bill de lord Avebury tendant à faire ordonner la fermeture par les autorités locales sur la demande de la majorité des chefs de maisons, est approuvé en principe par 290 associations de commerçants ; deux seulement s'y montrent nettement opposées. « En général, disent dans leur rapport les membres de la commission d'enquête, les témoins nous ont déclaré que, bien que les « Early Closing Associations » aient obtenu des résultats, il y a relativement peu à espérer de l'action volontaire, et seule la loi pourrait

(1) V. Viard, *op. cit.*, p. 67.

(2) Session de 1901 et de 1912. — Voy. un bon résumé des revendications actuelles des employés dans Viennet, *Les employés et leurs cahiers de revendications*, *Mouvement social*, 1910, II, p. 597 et suiv.

(3) Voy. Bezançon, *op. cit.*, p. 129 et suiv., et 101 et suiv.

être efficace. Ils nous ont expliqué que beaucoup de commerçants, tout en déplorant le travail excessif, ne consentaient pas à fermer lorsque leurs voisins restaient ouverts, par crainte de perdre des clients... La plupart d'entre eux (des témoins) sont persuadés que la majorité des petits boutiquiers attendait avec autant d'impatience que les propriétaires des magasins d'une certaine importance l'intervention du législateur. »

En Allemagne, les commissions d'enquête entendent des dépositions analogues ; les commerçants participent à d'imposantes pétitions en faveur de la fermeture obligatoire ; et la loi du 30 juin 1900, dont nous parlerons plus loin, obtient auprès des intéressés un très grand succès (1).

En Suède, c'est sur les instances des commerçants qu'est votée la loi du 5 juin 1909 interdisant, pendant les jours ouvrables, le commerce au delà d'une certaine heure (2). De même en Danemark la loi de 1904 sur le repos dominical et la fermeture des magasins le dimanche (3) ; et pareillement la loi du 19 juin 1908 relative à la fermeture quotidienne des boutiques et des magasins (4).

Mêmes appels à l'autorité de la part des chefs de maisons suisses. A Bâle, par exemple, c'est le Syndicat des commerçants qui demande la fermeture légale à 9 heures du matin le dimanche de tous les magasins autres que ceux d'ali-

(1) Voy. Artaud, *La protection légale de l'employé*, p. 14 ; J. Godart, dans *De la sanction...*, p. 50 ; et surtout Viard, *op. cit.*, p. 103-127. A Francfort, par exemple, on a vu 1.600 maisons de commerce demander à la municipalité d'ordonner la fermeture des magasins le dimanche dès 9 heures du matin.

(2) *Bulletin de l'Office international du travail*, 1910, p. XXIII.

(3) *Bulletin de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1904, p. 279 et suiv.

(4) Viard, *op. cit.*, p. 90.

mentation (1). A Zurich, c'est l'Association des détaillants qui adresse au Grand Conseil une pétition pour faire ordonner la fermeture de tous les magasins le dimanche à une heure (2) ; et c'est, plus récemment, la majorité des patrons coiffeurs qui pétitionne pour l'interdiction du travail le dimanche et pour la fermeture obligatoire (3). A Saint-Gall, pétition de propriétaires de magasins pour la fermeture du dimanche entier (4). A Fribourg, après avoir fait l'expérience des ententes amiables, les patrons boulangers se joignent à leurs ouvriers pour prier le législateur d'assurer le repos dominical dans la corporation (5). A Genève, en 1903-1904, à l'occasion de la discussion de la loi sur le repos hebdomadaire, nous voyons plus de 1.500 commerçants réclamer la fermeture obligatoire, totale ou partielle, le dimanche ;et en 1910, sous une pétition demandant au Grand Conseil de rendre obligatoire la fermeture dominicale lorsque les deux tiers au moins des chefs de maisons la désirent, figurent les signatures des présidents et des secrétaires de nombreux groupes patronaux, parmi lesquels la Société des patrons coiffeurs,le Syndicat des marchands de comestibles, la Société de pharmacie, l'Association genevoise des marchands de chaussures, la Chambre syndicale des patrons cordonniers, la Société des patrons bouchers, la Société genevoise du commerce de détail (6). Et si en février 1911 le projet de loi issu de cette pétition est finalement re-

(1) *Bull. de la Ligue du dimanche*, 1903, p. 88.
(2) *Ibid.*, 1903, p. 87.
(3) *Ami du dimanche*, juill. 1912, p. 99.
(4) *Bull. de la Ligue du dimanche*, 1904, p. 44.
(5) Deslandres, *L'acheteur*, p. 104 ; *Bull. L. S. A.*, 1909, p. 70 et suiv.
(6) *Ami du dimanche*, nov. 1910, p. 78 ; *Mémorial du Grand Conseil*, 15 février 1911, annexe, p. 154 et suiv.

poussé, où donc se trouvent les opposants ? Est-ce parmi les membres commerçants du Grand Conseil ? Non pas ; mêlés à la pratique des affaires, ils savent par expérience la nécessité de la contrainte pour réduire les récalcitrants ; ils sont favorables au projet. Ceux qui déterminent l'échec de la réforme, ce sont les théoriciens et les doctrinaires ; ce sont les représentants des professions libérales (1).

Les sentiments des patrons français sont-ils bien différents ? Il ne semble pas, du moins pour un grand nombre d'entre eux. Pour nous autoriser à le dire, nous avons non seulement les enquêtes si instructives des ligues sociales d'acheteurs et des ligues du dimanche, mais encore celles du Conseil supérieur du travail et les vœux émis par les Congrès de commerçants.

C'est, par exemple (2), le Syndicat patronal de l'épicerie

(1) *Mémorial*, 15 février 1911, p. 352 et 382 ; Annexe, p. 152.

(2) Nous nous bornons à citer quelques témoignages de *commerçants*, car ce sont surtout les commerçants que le projet de referendum patronal intéresse. Mais nous aurions pu signaler aussi de nombreux témoignages analogues d'industriels, depuis les déclarations célèbres, rapportées par Villermé, de ces fabricants de Mulhouse, qui, dans leur impuissance à réaliser eux-mêmes la suppression des abus, réclamaient l'intervention de la loi (Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*, 1840, t. II, p. 91 et suiv.), jusqu'à maintes dépositions semblables recueillies dans les enquêtes qui ont précédé le vote des lois de 1892 et de 1900 (Pic, *Traité de législation industrielle*, 4e édit., 1912, p. 43). — Notons d'autre part que si, dans certains pays, en Suisse notamment, des groupes importants d'industriels ont fait campagne en faveur de la corporation obligatoire, c'est précisément parce qu'ils avaient constaté que les ententes amiables ne suffisaient pas d'ordinaire à discipliner la concurrence et que, pour vaincre l'opposition des inévitables récalcitrants ou « côtoyeurs », le recours à l'autorité s'imposait absolument. — Voy. M. Gobin, *L'idée d'obligation au groupement*, th. Paris, Alcan, 1908, p. 56 et suiv., et 165 et suiv., ainsi que les nombreuses études qui y sont citées. — Ajoutons enfin, à l'appui de notre thèse, que plusieurs grandes associations à caractère

française, dont les délégués, interrogés le 30 mars 1901 par M. Fontaine, directeur du travail au ministère du commerce, font la réponse suivante : « Le jour où toutes les maisons de l'alimentation sans exception, à la suite d'une loi, fermeront, nous ferons comme les camarades et nous ne serons pas fâchés de ce jour de repos. » Et dans sa séance du 16 avril suivant, ce très important syndicat se déclare résolument partisan de la fermeture du dimanche à midi avec une loi d'application générale (1).

C'est l'Association des commerçants de la ville d'Angoulême qui, en 1903, émet le vœu que le dimanche devienne le jour de repos légal pour tous les commerçants : « Considérant que si le jour du repos hebdomadaire devenu obligatoire est laissé à la discrétion de chacun, il en résultera, pour les commerçants, *à défaut d'une entente unanime, que l'expérience, maintes fois tentée, démontre impossible à réaliser* : 1° L'obligation d'ouvrir leurs magasins tous les jours

désintéressé, qui, peu favorables dans le principe à l'intervention légale, avaient espéré obtenir par de libres ententes entre commerçants la fermeture moins tardive des magasins ou le repos dominical, ont dû bientôt reconnaître les insurmontables difficultés de ces ententes et faire appel à l'autorité publique. C'est le cas par exemple de l'Association belge pour le repos du dimanche (R. Jay, *Le repos du dimanche*, p. 9-11). C'est aussi celui, en Angleterre, de l'Early Closing Association (Bezançon, *op. cit.*, p. 101 et suiv. ; Viard, *op. cit.*, p. 66). Quant à la Ligue populaire française pour le repos du dimanche, malgré son libéralisme très accentué, elle a maintes fois affirmé la nécessité, pour triompher des quelques récalcitrants qui empêchent la fermeture du dimanche, de faire sanctionner la volonté de la majorité par l'autorité publique locale, conformément au système proposé en 1901 par M. R. Jay au Conseil supérieur du travail. — Voy. le *Bulletin* de cette Ligue, *passim*, notamment 1903, p. 141 ; 1904, p. 256 et 259.

(1) *Conseil supérieur du travail*, 1901, Rapports et documents, p. 33-34.

de la semaine et, par suite, la privation de tout repos pour les patrons, etc... (1). »

C'est la Fédération française des Syndicats de l'épicerie qui, dans son Congrès tenu à Nantes les 22 et 23 juillet 1904, demande au Parlement une loi obligeant tout chef d'entreprise à tenir ses locaux commerciaux ou industriels fermés au moins pendant vingt-quatre heures consécutives chaque semaine, et qui appuie ce vœu des arguments suivants : « Considérant qu'à côté des salariés, il existe toute une catégorie de patrons, véritable prolétariat du commerce français, dont le besoin de repos, pour eux et leur famille, est indiscutable ;.. Considérant toutefois que, *si ce repos n'était pas réglementé, les agissements de certains d'entre eux, la concurrence aidant, rendraient illusoire, sinon impossible, toute réforme en ce sens...* (2). »

Et dans la grande enquête sur le travail des employés, organisée en 1912 par le Conseil supérieur du travail (3), à

(1) *Bull. Lig. pop. du dim.*, 1903, p. 83.

(2) *Ibid.*, 1904, p. 224. — Voyez aussi quelques autres vœux analogues signalés par M. Fontaine dans *Conseil supérieur du travail*, session de 1904, p. 32 et suiv.

(3) La commission permanente du Conseil supérieur du travail a adressé aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures, aux sections du commerce des conseils de prud'hommes, aux bourses du travail et aux syndicats professionnels de patrons et d'employés du commerce et de l'alimentation, un questionnaire détaillé sur les principaux problèmes à l'étude (âge d'admission des enfants dans les établissements commerciaux, durée du travail, durée des repos, fermeture des magasins, étalages extérieurs, etc...). On trouvera les résultats complets de cette enquête dans *Cons. sup. du tr.*, session de 1912, *La réglementation du travail des employés*, rapports, procès-verbaux, etc..., p. 104 et suiv. Chacune des réponses reçues porte un numéro d'ordre, que, pour faciliter les recherches, nous reproduirons. — Voy. au sujet de cette enquête, les réflexions de M. J. Godart dans *De la sanction...*, p. 54 et suiv., et dans *Le Parlement et l'Opinion* du 15 octobre 1912.

côté de réponses d'un libéralisme intransigeant — celle par exemple de la Chambre de commerce de Moulins : « La liberté absolue est nécessaire. Toute réglementation paraît inapplicable » (n° 2), celle aussi de la Chambre de commerce de Tarbes : « La Chambre repousse les réglementations, qui tuent les énergies et les initiatives » (n° 72) — nous trouvons de fréquents appels à la contrainte publique comme au seul moyen de réaliser certains progrès qu'on ne peut espérer des libres initiatives. « La fermeture, déclare par exemple la Chambre de commerce d'Amiens, doit être prescrite même dans les magasins n'ayant pas d'employés ; elle doit être obligatoire sans être soumise à l'avis d'une certaine proportion de patrons » (n° 87). On ne saurait être plus rigoureux. « Cette question de la fermeture, dit de son côté le Syndicat des pharmaciens de l'Hérault, doit être résolue au plus tôt. La prétendue liberté commerciale paraît être plutôt de la tyrannie exercée par une infime minorité » (n° 192). Les bouchers et les charcutiers de Honfleur ne sont pas moins affirmatifs : « Dans le commerce de l'alimentation, il faudrait que tous ferment, petits et grands » (n° 401). Pareillement les bouchers d'Abbeville : « Tous les magasins devraient être fermés à 8 heures le soir » (n° 454). De telles déclarations sont fréquentes. Elles attestent chez les chefs de maisons un besoin de réglementation, qu'ils semblaient ressentir beaucoup moins autrefois.

D'une façon générale, quand on parcourt les résultats de l'enquête, on est frappé du revirement qui paraît s'opérer à ce point de vue dans les milieux patronaux. Sur 136 chambres de commerce ou chambres consultatives des arts et manufactures, 6 seulement se prononcent catégoriquement contre toute réglementation du travail des employés ; et sur 386 syndicats patronaux, il n'y a que 29 oppositions de

principe. On en eût certes attendu davantage. Si nous entrons dans le détail des questions posées, nous voyons, par exemple, qu'à la question : « Pour séparer deux journées successives de travail, peut-on et doit-on fixer la durée maxima du grand repos ininterrompu ? », 86 chambres de commerce sur 136 (soit 61 p. 100) et 286 syndicats de patrons sur 586 (soit 49 p. 100) répondent par l'affirmative ; que 89 chambres de commerce (65 p. 100) et 374 syndicats patronaux (64 p. 100) se prononcent pour la fixation légale de la durée du repos de midi ; et même que, contrairement à toutes les traditions du libéralisme, près de la moitié des chambres de commerce (63, soit 46 0/0), et plus du tiers des syndicats patronaux (206, soit 35 0/0) ne reculent pas devant une limitation légale de la durée du travail des hommes *adultes*.

Pour la question de la fermeture obligatoire des magasins à certains jours de la semaine ou à certaines heures du jour, la proportion des avis favorables à la réglementation est sans doute beaucoup plus faible. Nous ne trouvons plus ici que 5 chambres de commerce et 87 syndicats patronaux. Mais ce qu'il est très instructif de constater, et ce qui confère à l'avis de cette minorité une particulière valeur, c'est que les groupes professionnels d'où émanent les réponses affirmatives sont précisément ceux où l'expérience des ententes amiables a été le plus souvent tentée : ce sont surtout les coiffeurs, les pharmaciens, les bouchers, les charcutiers. Parmi les coiffeurs, il n'y a que 3 syndicats contre la fermeture obligatoire et 13 en sa faveur. Chez les pharmaciens 26 sont pour, 7 seulement contre (1).

Ainsi donc, en France aussi bien qu'à l'étranger, nous

(1) Notons que 13 syndicats de coiffeurs et 14 syndicats de pharmaciens n'ont pas émis d'avis sur la question.

voyons les chefs de maisons, ceux-là surtout qui ont essayé des libres ententes, corroborer dans un imposant témoignage notre conclusion : savoir que, pour réaliser les réformes qui font l'objet ordinaire de ces ententes, une certaine intervention de la contrainte est le plus souvent nécessaire.

Sous quelle forme doit se faire cette intervention ?

On songe d'ordinaire à la loi et à la loi seule. « Puisque trop souvent, faute d'être unanimes, les bonnes volontés patronales n'arrivent pas à effectuer les améliorations souhaitées, que la loi, dit-on, les impose d'autorité à tous ! Qu'elle se substitue à la liberté, là où la liberté est impuissante ! »

Telle n'est pas toujours, croyons-nous, la meilleure solution. Et nous comprenons fort bien que, dans l'enquête du Conseil supérieur du travail, beaucoup d'organisations patronales, croyant n'avoir le choix qu'entre une législation uniforme et le maintien de l'état de choses actuel, se soient prononcées pour le *statu quo*. Assurément, il est des réformes que la loi seule est capable d'accomplir et qu'elle a mission d'imposer partout et à tous (Cf. 2e partie, chap. III, § 1). Mais il n'en est pas ainsi de toutes les réformes ; ce n'est pas le cas notamment de beaucoup de celles dont nous avons vu les chefs de maisons entreprendre la réalisation par des accords amiables.

Voici par exemple les épiciers d'Orléans qui désirent fermer le dimanche, les coiffeurs de Clermont disposés à fermer chaque jour de midi à une heure, ou encore les libraires de la même ville qui veulent la fermeture journalière de 7 heures. Voici les boulangers de Lyon qui consentent à la suppression du portage du pain le dimanche, ou les pharmaciens d'Amiens qui souhaitent le repos dominical avec fermeture. Pour que ces réformes ou autres sembla-

bles s'accomplissent, faudra-t-il donc attendre l'élaboration d'une législation générale ? Mais avec nos usages parlementaires, cette élaboration demandera au moins quatre ou cinq ans ! Or c'est dès maintenant qu'à Clermont, à Orléans, à Lyon, à Dijon, ces réformes sont désirées et réalisables. Pourquoi ces longs retards ? Et puis, possibles ici, ces diverses améliorations ne le sont peut-être pas ailleurs ; ou sans doute ne le sont-elles qu'avec des modalités différentes. Les exigences et les habitudes du commerce changent d'une ville à une autre ; elles changent parfois suivant les quartiers d'une même ville, et presque toujours suivant les professions ; elles changent aussi suivant les saisons. Si les épiciers d'Orléans poursuivent la fermeture totale du dimanche, ceux de Lyon croient impossible de fermer avant midi. A Lyon les ententes entre pharmaciens doivent varier avec les quartiers : dans les quartiers bourgeois, c'est la fermeture complète le dimanche ; dans les autres, ce n'est que la fermeture de midi, jugée seule possible. A Clermont, les libraires estiment pouvoir fermer chaque soir à sept heures ; les épiciers et les boulangers le pourraient-ils ? D'une façon générale, n'a-t-on pas maintes fois constaté que les conditions de la fermeture journalière ou dominicale des magasins diffèrent grandement suivant l'importance de la population ouvrière ? Dès lors, quelle législation sera capable de s'accommoder à cette infinie variété des situations locales et des besoins professionnels ? Que de complications en perspective ! Que d'impossibilités ! Ou si, pour éviter d'inextricables difficultés, la loi veut être générale et uniforme, elle devra alors se contenter d'une sorte de *moyenne* d'améliorations, qui, imposée partout, ne répondra nulle part à ce que les intéressés attendent ; car, restant bien en deçà de ce qui est possible et désiré dans certaines villes ou dans

certaines professions (1), cette moyenne ira forcément bien au delà de ce qui l'est dans d'autres. D'où d'inévitables échecs. Ce sera, suivant une excellente comparaison de M. le député J. Godart (2), « l'article confection qui va à tout le monde et qui ne va à personne » ; tandis que ce qu'il faut, c'est l'article sur mesure, c'est-à-dire une réglementation essentiellement locale et professionnelle.

Au surplus, une grave raison de principe nous pousse à rejeter ici la stricte réglementation légale. « Que la loi, dit-on, se substitue à la liberté, là où la liberté est impuissante ! » Non pas. La formule est inexacte et incomplète. Lorsque les libres initiatives ne suffisent pas à une tâche, la mission de l'autorité n'est pas de *se substituer à* elles, elle est d'abord de les *compléter*, de leur apporter ce qui leur manque pour être pleinement efficaces. Sans reculer devant l'appel à la loi lorsque cet appel est nécessaire, efforçons-nous donc d'encourager et de développer les ententes réformatrices : donnons-leur, en les sanctionnant à la façon d'un règlement, la vigueur et la stabilité juridiques qui leur manquent ; surtout facilitons leur conclusion en fournissant à la majorité des bonnes volontés le moyen légal de vaincre les résistances qui les paralysent, lorsque du moins ces résistances sont injustifiées. Ainsi pourra

(1) « En admettant que la semaine anglaise soit désirable, déclare la Chambre de commerce d'Angoulême (Enquête du Cons. sup. du tr., n° 850), le moment n'est pas venu de l'implanter en France. » Mais si le moment était venu de l'implanter dans telle ville ou dans telle profession, faudrait-il donc attendre, pour le faire, que le moment soit venu de l'implanter « en France » par une loi générale ? N'y a-t-il pas lieu de rechercher le moyen juridique de réaliser dans une ville ou dans une profession en particulier les améliorations qui, sans être encore possibles dans toute la France, le sont pourtant dans cette ville ou dans cette profession ?

(2) *Le Parlement et l'Opinion*, 15 octobre 1912, p. 6.

s'établir une réglementation éminemment souple, adaptée aux nécessités multiples des divers milieux, et qui, tout en ayant l'autorité même de la loi, sera issue de la vie professionnelle elle-même, au lieu de lui être imposée du dehors.

Par là, satisfaction sera accordée aux desiderata d'un bon nombre de groupes patronaux, qu'une législation commerciale uniforme effraye à juste titre. « La Chambre émet le vœu à l'unanimité que la législation du travail tienne le plus grand compte des besoins propres aux différentes catégories d'industries ou de commerces. » Ainsi s'exprime la Chambre de commerce de Nancy dans l'enquête de 1912 sur la réglementation du travail des employés (n° 53). « La réglementation, déclare la Chambre de commerce de Montpellier (n° 28), devra tenir compte des usages et intérêts locaux. » La Chambre de commerce de Corbeil (n° 85) ne pense pas autrement : « La loi, dit-elle, devrait être d'une grande souplesse pour tenir compte de tous les intérêts. » D'autres chambres, celle de Vienne par exemple (n° 36), et celle de Ganges (n° 30), formulent des vœux analogues. « Il est difficile, dit de son côté le Syndicat de la boucherie d'Orléans (n° 415), de faire une réglementation applicable à tous les quartiers d'une même ville, aux quartiers ouvriers comme aux quartiers bourgeois. » Et l'Union centrale des syndicats du papier (Paris) fait la déclaration suivante : « Une réglementation uniforme est absolument impossible. La question ne peut être résolue que par un accord entre syndicats d'employeurs et syndicats d'employés, accord sanctionné par la loi » (n° 277). En un mot, ne demander à la loi générale et uniforme que quelques principes essentiels, puis laisser le champ libre aux réglementations locales et corporatives, débattues et édictées par les professionnels

eux-mêmes ; faire en sorte que l'intervention de la contrainte dans la régulation des conditions du travail n'en exclue ni la souplesse ni la spontanéité : voilà ce que réclament les représentants de beaucoup de milieux patronaux.

C'est cela même que leur apporte le projet de M. Deslandres.

Le lecteur en sait déjà la teneur. Il s'agit d'attribuer sous certaines conditions au maire — c'est à dire à l autorité qui détient dans chaque commune la puissance réglementaire — le droit de sanctionner par un arrêté toute mesure améliorant les conditions du travail pour laquelle les trois quarts au moins des chefs de maisons se seraient prononcés dans un *referendum*. La volonté exprimée en faveur d'une réforme par cette imposante majorité pourrait être ainsi transformée, après enquête favorable auprès des syndicats d'employés ou d'ouvriers intéressés et auprès du public, en un règlement faisant loi pour toute la profession.

Tel est, croyons-nous, le vrai remède à la situation que nous exposions tout à l'heure (section I). Sanctionnés par l'autorité communale, les accords patronaux cesseront d'être fragiles et éphémères. Là où une poignée de récalcitrants entravait les essais d'entente, la majorité qualifiée pourra faire la loi au lieu de la subir. Et partout où la crainte de ne pas réunir l unanimité nécessaire empêchait les tentatives réformatrices de se produire, on les verra se multiplier grâce à l'encourageante certitude de pouvoir désormais triompher des oppositions injustifiées. Ainsi, nous l'espérons, bien des améliorations seront réalisées dans le monde du travail (1).

(1) Ajoutons, car cette remarque a bien aussi son prix, que le système proposé par M. Deslandres aurait pour effet de rendre moins

## CHAPITRE II

### CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE L'INSTITUTION.

Dès à présent il est facile de préciser la nature et de définir les principaux caractères de l'institution dont les faits nous ont montré l'urgente opportunité.

I. — Nous l'avons désignée sous le nom de *referendum patronal*. Tel est bien en effet le terme propre. Jusqu'ici nous nous trouvions en présence d' « ententes », « d'accords », de « contrats », c'est-à-dire d'opérations juridiques ne sortant pas des cadres classiques du droit privé, et régies par la grande règle *res inter alios acta*. Mais dès lors qu'on admet qu'une majorité peut provoquer une mesure qui liera la minorité, on se place en plein droit public. En donnant leur adhésion à un projet de réforme, les chefs de maisons ne sont plus parties à un contrat privé ; ils préparent un acte d'autorité ; ils participent à l'élaboration d'une charte professionnelle qui devra s'imposer à tous, même à ceux qui n'ont pas consenti.

fréquentes les grèves, les menaces de grève, les mises à l'index, et surtout de détourner les ouvriers et les employés des violences et vexations diverses (bris de glaces, détérioration de marchandises) dont ils se sont parfois rendus coupables lors des campagnes jadis entreprises pour la fermeture des magasins le dimanche. C'est seulement lorsqu'il n'existe pas de moyen légal de briser d'illégitimes résistances, qu'on est tenté de recourir à des moyens illégaux.

D'ailleurs, l'aspect même de l'opération se modifie. Dans l'entente de droit privé, dans le contrat proprement dit, il y a un échange de promesses réciproques, un concours de consentements qui se déterminent respectivement l'un l'autre. Je m'engage à fermer mon magasin tous les soirs à sept heures *parce que,* de votre côté, vous vous engagez à faire de même. Chaque volonté exprimée est la *cause* des autres (1). Désormais les déclarations émises cessent d'être liées par une aussi étroite interdépendance. Les choses se passent comme dans toute participation d'une collectivité à l'exercice de la souveraineté. Quand les électeurs d'une circonscription élisent un député, on ne dit pas qu'ils échangent leurs volontés, mais seulement qu'ils les expriment. Ils ne contractent pas, ils votent. C'est également d'un vote qu'il s'agit ici. Mais au lieu d'avoir pour objet la désignation d'un représentant, ce vote porte sur une réforme : c'est proprement un *referendum.*

II. — Nous ne demandons pas cependant — qu'on le remarque bien — que le vote émis par les trois quarts des membres d'une profession ait par lui-même force obligatoire et devienne de plein droit une loi pour tous. On l'avait naguère proposé à Genève au sujet de la fermeture dominicale. Le 15 février 1911, le Grand Conseil du canton repoussait à une très faible majorité le texte suivant, destiné à compléter la loi de 1904 sur le repos hebdomadaire : « Lorsque, dans un commerce ou une industrie, la majorité des trois quarts des intéressés... se seront mis d'accord pour réclamer, par pétition spéciale, la fermeture totale ou partielle le dimanche de leurs locaux ouverts au public, cette

(1) Cf. la décision déjà signalée de la Cour de Dijon. S. 1911.2.275.

fermeture deviendra obligatoire pour tous les négociants ou industriels de la même profession » (1). Ainsi formulée, la proposition soulevait des difficultés. Les réformes professionnelles, en effet, n'intéressent pas seulement les patrons et leurs employés ; elles intéressent aussi le public. Il importe donc que le public soit appelé à faire entendre sa voix dans une enquête, et que, dans le cas d'un conflit grave entre l'intérêt corporatif et l'intérêt général, le représentant de ce dernier, le maire, ait le droit de refuser sa sanction au referendum.

On ne saurait d'ailleurs poser en principe que l'opposition de la minorité patronale ne soit jamais digne de considération Il se peut, au contraire, que, par l'importance des maisons qu'elle représente et par la valeur des raisons qu'elle invoque, cette minorité mérite de l'emporter sur la majorité. Imposer à l'autorité locale l'obligation de faire une enquête et lui réserver un large pouvoir de contrôle et d'appréciation nous paraît être le seul moyen de sauvegarder tous les intérêts respectables (2).

Mais, quelque grande que soit la place faite au maire, la consultation des chefs d'entreprises n'en demeure pas moins, dans le mécanisme que nous proposons, la pièce maîtresse. Il appartient au maire d'accorder ou de refuser à une réforme son exequatur ; il ne lui appartient pas de réaliser de lui-même une réforme. Jamais il ne pourra légiférer à sa guise ; jamais il ne pourra se substituer aux intéressés pour leur imposer une mesure qu'ils n'auraient pas votée à la majorité des trois quarts. C'est donc bien à tort que des esprits inquiets voudraient agiter devant nous le spectre de

(1) *Mémorial*, 15 février 1911, annexe, p. 157.
(2) Cf. Deslandres, *De la sanction...*, p. 32 et 40.

l'arbitraire administratif (1) ou celui de je ne sais quel socialisme municipal. L'opération reste avant tout professionnelle ; elle n'est que secondairement municipale. Elle ne procède pas d'une évolution qui se serait produite dans la conception du rôle des pouvoirs communaux ; elle est le fruit naturel et presque nécessaire de ces essais patronaux d'ententes réformatrices dont nous montrions le développement au précédent chapitre. Le principe qui l'inspire, ce n'est pas celui d'une intervention progressive de l'autorité municipale dans le domaine économique ; c'est celui des professions se réformant elles-mêmes et se donnant spontanément à elles-mêmes leurs propres lois.

III. — Nous n'avons parlé que d'un referendum patronal. Pourquoi n'exigerait-on pas aussi pour chaque réforme un vote favorable des ouvriers et des employés ? Pourquoi n'organiserait-on pas deux referendums distincts, l'un pour avoir l'avis de la majorité des patrons, l'autre pour connaître celui de la majorité des ouvriers ?

Cette idée d'un double referendum vient assez naturellement à l'esprit. Lors de la discussion de la proposition de M. Deslandres à l'Association pour la protection des travailleurs, elle a été plusieurs fois émise (2), et M. Deslandres s'y est un instant rallié, sauf à la répudier plus tard

(1) Tout ce qu'on pourrait craindre, c'est que parfois le maire refuse arbitrairement de prendre l'arrêté demandé. Mais on ne saurait tirer de là un argument contre le projet Deslandres, car l'unique conséquence possible d'un semblable refus serait de replacer purement et simplement les intéressés dans leur situation actuelle ; ils devraient se contenter des ententes amiables. D'ailleurs le refus du maire serait susceptible de recours devant le préfet, parfois même devant le Conseil d'Etat (*infra*, 3e partie, § 6).

(2) Voy. *De la sanction*, p. 31 (M. Artaud), p. 38 (M. R. Jay).

après examen (1). Elle a été pareillement proposée, quoique sans succès, dans le canton de Neuchâtel, au cours des travaux préparatoires de la loi du 24 novembre 1910 sur le repos hebdomadaire (2). Et tout récemment, à l'occasion du projet de la commission du travail de la Chambre des députés sur la fermeture obligatoire des magasins aux heures fixées par les trois quarts des commerçants intéressés, le journal l'*Humanité* demandait que les patrons n'eussent pas seuls voix au chapitre et que les employés aussi fussent consultés (3).

Mais ce second referendum ne nous semble aucunement s'imposer. Quelque désir qu'on ait de faire participer les employés et les ouvriers à la fixation de certaines conditions du travail, il y a des faits devant lesquels bon gré mal gré il faut se soumettre et dont on doit tenir compte. Il ne s'agit pas de légiférer pour quelque société future, mais pour la société d'aujourd'hui. Or de nos jours, qu'on le regrette ou qu'on s'en réjouisse, ce sont les patrons qui, dans les établissements commerciaux et industriels, ont, en même temps que les responsabilités générales et les risques, la principale part du pouvoir règlementaire. Les ententes réformatrices, dont le système que nous proposons

(1) *Ibid.*, p. 38, 44, 65.

(2) La Ligue sociale d'acheteurs et la Ligue du dimanche avaient en effet proposé le texte suivant : « Les conseils communaux sont compétents pour donner force de loi aux arrangements conclus entre patrons et ouvriers d'une même branche, dans l'intérêt du repos hebdomadaire, quand trois quarts au moins des patrons et des ouvriers ont donné leur adhésion (*Bull. L. S. A.*, 1911, p. 47).

(3) *L'Humanité* du 7 mars 1913. — La même idée avait également été émise et adoptée le 19 décembre 1903 à l'Association pour la protection légale des travailleurs. — Voy. le tract n° 5 de la 1re série, *La protection légale de l'employé et la réglementation du travail dans les magasins*, p. 31, 33, 36.

n'est que le prolongement, se font entre patrons et d'ordinaire entre patrons seuls, dans le commerce du moins. Vouloir mettre partout et toujours sur un pied d'absolue égalité, quant au droit de faire la loi, la volonté du groupe patronal et celle des employés paraît donc peu conforme aux conditions actuelles de la vie professionnelle.

C'est ce qu'ont compris les nombreux législateurs étrangers qui ont réglementé la fermeture des magasins. Tous se contentent de la consultation patronale, ou du moins font à cette consultation la place principale. Et tous les projets législatifs français les ont sur ce point imités. Il y a là une série de précédents qui portent à réfléchir.

D'ailleurs il arrivera parfois, notamment pour la fermeture dominicale, que l'intérêt des employés ne soit pas en cause. Dans pas mal de commerces où nous avons vu échouer des essais d'entente pour la fermeture, les employés jouissent du repos dominical collectif. La question n'intéresse donc que les chefs de maisons et leurs familles. Un referendum parmi les employés ne se concevrait pas.

Enfin, l'organisation de ce second referendum se heurterait à de sérieuses difficultés pratiques (1). Même dans les grandes villes, les chefs de maisons sont stables, en nombre relativement restreint et individuellement connus. Rien de plus simple pour l'administration municipale que de les dénombrer, de calculer les majorités nécessaires, d'adresser à chacun des notifications personnelles en vue d'une consultation régulière. Il en est tout autrement des employés et des ouvriers, qui fréquemment changent de patron ou de domicile, dont beaucoup ne travaillent que par intermittence et dont le nombre varie sans cesse. Il y a bien pour les connaî-

(1) Cf. les déclarations de MM. Deslandres et Tourret dans *De la sanction*, p. 65 et suiv.

tre les listes des électeurs des conseillers prud'hommes, mais combien incomplètes et combien irrégulières ! Et puis, toutes les villes n'ont pas un conseil de prud'hommes. Dans ces conditions, un referendum intégral et sincère nous paraît assez malaisé à établir, présentement du moins. Et quelque moyen qu'on adopte pour organiser cette seconde consultation, nous craignons bien qu'ainsi surchargé le mécanisme proposé ne devienne trop compliqué et trop lourd. Si nous voulons que ce mécanisme puisse entrer souvent et utilement en action, faisons en sorte qu'il soit aisément maniable.

La seule chose qui importe, du reste, c'est que les intérêts des ouvriers et des employés soient pleinement sauvegardés, c'est que la contrainte publique ne se mette pas au service d'une mesure qui, sous couleur de réformer la profession, aggraverait le sort des travailleurs. Or sur ce point aucun abus n'est à craindre. D'une part, en effet, la loi à intervenir stipulerait expressément que l'institution nouvelle ne doit fonctionner qu'en vue d'*améliorer* les conditions du travail, ce qui déjà nous donne toutes garanties. Et d'un autre côté, ce que nous venons de repousser, c'est seulement l'établissement parmi les employés d'un referendum proprement dit. Mais rien ne s'oppose à ce que, dans l'enquête qui doit suivre le vote patronal, les employés aient le droit de faire entendre, s'ils le désirent, leur opinion et de proposer leurs objections à l'autorité communale. Bien plus, s'ils ont un syndicat, nous admettons volontiers qu'il y ait pour le maire obligation de le consulter (1) Nous admettrions même — avec, il est vrai, d'importantes réserves à préciser dans la suite — que, dans le cas où le syndicat aurait émis un avis

(1) Sauf, bien entendu, lorsque la réforme proposée n'intéresse que les chefs de maisons et leurs familles.

défavorable, le maire fût obligé de refuser sa sanction au referendum patronal (1). Si l'on allait jusque-là, et nous croyons qu'il faut aller jusque-là, nous nous trouverions bien en présence d'une participation effective des employés, représentés par leur syndicat, au gouvernement de la profession. Ce ne serait pas, comme pour les patrons, appelés au referendum, le gouvernement *direct* ; ce serait le gouvernement *représentatif*, forme de gouvernement moins parfaite sans doute (2), mais dont force est bien de se contenter lorsque les modalités supérieures sont pratiquement impossibles.

IV. — L'institution du *referendum* patronal apparaît évidemment, de prime abord du moins, comme une consécration du principe majoritaire, qui domine notre droit public (3). Une majorité y est en effet appelée à faire la loi à une minorité. Mais ce serait se tromper étrangement de croire que la volonté de cette majorité constitue le fondement véritable et ultime de tout le système et que nous tendions à ériger la « loi du nombre » en principe général et souverain du monde économique. A nos yeux, la volonté humaine, que ce soit celle d'un individu ou celle d'une majorité politique ou professionnelle, ne s'impose pas en tant que telle. Sa valeur juridique ne se fonde et ne se mesure

(1) C'est ce que proposait M. Tourret à l'Association pour la protection des travailleurs (*De la sanction*, p. 67).

(2) C'est parce que nous la jugeons moins parfaite que nous ne voudrions pas substituer au referendum patronal, c'est à dire à la consultation directe des patrons eux-mêmes, celle des syndicats patronaux. Les syndicats ne représentent d'ailleurs qu'incomplètement les professions.

(3) V. sur l'introduction de ce principe dans l'organisation professionnelle : M. Gobin, *L'idée d'obligation au groupement*, thèse Paris, Alcan, 1908, p. 60.

que sur sa conformité — prouvée ou présumée — au bien général, au juste objectif (1). *Ubi non est justitia, ibi non potest esse jus.* Tel que nous le concevons, le referendum patronal ne pourra avoir pour objet que l'*amélioration* des conditions du travail. Ce point sera amplement expliqué plus loin. Ce qu'il s'agit d'armer de la puissance légiférante, ce n'est donc pas la *nuda voluntas* de la majorité, ce n'est pas une volonté quelconque, arbitraire et capricieuse, c'est une volonté au service de réformes justes, une volonté initiatrice de progrès professionnels. Les mesures votées par la majorité s'imposeront à la minorité moins parce qu'elles auront été *voulues* par cette majorité, que parce qu'elles seront en elles-mêmes bonnes et désirables.

Le fondement premier du système, c'est donc une idée de justice objective. Le principe majoritaire ne vient qu'en seconde ligne. L'adhésion des trois quarts des chefs d'entreprises aura seulement pour effet de montrer que les réformes en cause, bonnes en elles-mêmes et donc souhaitables, sont effectivement souhaitées, qu'elles correspondent aux vœux légitimes du plus grand nombre des consciences, et aussi qu'elles sont pratiquement possibles, qu'aucune difficulté sérieuse ne s'oppose à leur réalisation, que par conséquent le moment est venu de leur prêter le concours de la loi.

Enfin une part est faite à un troisième principe. Pour que l'adoption d'une mesure s'impose, en effet, il ne suffit pas que cette mesure soit professionnellement bonne, désirée par les intéressés et facile à mettre en pratique ; il faut aussi que le but qu'elle poursuit puisse se concilier avec l'ensem-

(1) E. Gounot, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé. Contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique.* Paris, Rousseau, 1912.

ble des buts sociaux ; il faut qu'elle ne trouve pas d'obstacle dans quelque intérêt supérieur. Voilà pourquoi nous exigeons, après le vote des professionnels, l'intervention d'un représentant des autorités constituées, qui, en accordant sa sanction à la réforme projetée, atteste sa conformité aux fins générales de l'organisation sociale.

Telle est la philosophie juridique de l'institution proposée par M. Deslandres (1). Nous sommes donc bien loin de la doctrine jacobine, étroite et brutale, du nombre faisant le droit.

V. — Quel sera l'objet propre du referendum patronal ainsi compris ? Il ne doit servir, avons-nous dit, qu'à réaliser des améliorations. Mais toute amélioration n'est pas de son ressort. La compétence que lui assigne le projet de M. Deslandres se limite à la réforme des *conditions du travail*. Déterminer les progrès opportuns dans le régime du travail : restreindre par exemple la durée de la journée, avancer l'heure de la fermeture quotidienne des magasins et des bureaux, rendre plus complet et plus effectif le repos hebdomadaire, substituer au roulement le repos dominical collectif, introduire l'usage de la semaine anglaise, augmenter la durée du repos de midi, supprimer les étalages extérieurs, dont la garde est souvent si pénible, renoncer à se prévaloir de certaines dérogations autorisées par les lois ouvrières, en un mot améliorer le statut juridique de l'exécution de la tâche professionnelle : voilà le domaine propre du referendum patronal.

(1) Rappr., à certains égards, de cette philosophie complexe et conciliatrice les conclusions de l'étude de M. Deslandres sur le *Fondement de la loi* dans *Revue du droit public*, t. 25, 1908, p. 5 et suiv. — Voy. aussi la vigoureuse synthèse de Saint Thomas, dans *Somme théologique*, I-II, q. 90.

Restent donc en dehors de son champ d'application :

1° Les salaires : objet principal du *contrat* de travail (1), ils ne pourraient être réglementés que par un mécanisme où employeurs et employés joueraient un rôle juridique équivalent (Ex : contrat collectif, comités de salaires, etc..). Le referendum patronal ne remplissant pas cette condition n'est pas fait pour eux.

2° Toutes les mesures qui n'intéressent que la gestion économique des entreprises : fixation d'un prix minimum de vente, partage des débouchés, remèdes divers aux crises de surproduction, réglementation des procédés de réclame, etc... Que des ententes patronales portant sur ces objets soient désirables, c'est possible. Que même elles aient besoin parfois d'être contrôlées et sanctionnées par les pouvoirs publics, nous ne le nions pas *à priori* Mais ce n'est pas pour de telles ententes qu'a été conçu le système qui nous occupe. Il leur serait d'ailleurs fort mal approprié.

VI. — Disons enfin, pour achever de caractériser la réforme proposée, qu'à nos yeux cette réforme se suffit à elle-même. Elle n'en implique et elle n'en appelle aucune autre. Libre assurément à certains esprits de l'insérer dans un plan général de réorganisation sociale ou de régénération politique, d'y voir par exemple une simple étape vers quelque nouveau régime corporatif, ou un point de départ

(1) Nous avons essayé ailleurs (*op. cit.*, p. 282-306) de distinguer, dans ce qu'on a coutume de désigner en bloc sous le nom de contrat de travail, d'une part des éléments statutaires ou réglementaires, déterminés en fait par la volonté unilatérale du patron (Ex. : règlement d'atelier), et d'autre part des éléments proprement contractuels, dont la fixation du salaire est assurément le principal. Ce sont les premiers seulement que le referendum patronal peut avoir pour objet.

possible pour l'établissement du gouvernement direct par le referendum. Mais pas n'est besoin, pour donner son adhésion à la proposition de M. Deslandres, de prendre parti au sujet d'aussi graves problèmes. Elle est née de besoins pratiques déterminés et non de conceptions théoriques générales. Encourager le mouvement professionnel de réformes que révèlent les faits ; pour cela faciliter la formation des ententes patronales et leur donner plus de solidité : tel est son seul but. Ce but se suffit et il nous suffit.

## CHAPITRE III

### PREMIÈRES APPLICATIONS PARTIELLES DU REFERENDUM PATRONAL DANS LES LÉGISLATIONS CONTEMPORAINES.

Pour achever de convaincre le lecteur de l'opportunité de l'institution proposée, nous voudrions, jetant un coup d'œil sur les lois ou projets de lois récents, montrer que cette institution, telle que nous venons de la définir, ne répond pas seulement à des besoins profonds des milieux professionnels, mais encore à des tendances de plus en plus générales des législateurs contemporains. Nous voudrions établir qu'un peu partout, à l'étranger principalement, mais en France aussi, la législation du travail s'oriente, d'un mouvement très accusé, vers le referendum patronal sanctionné par l'autorité publique.

#### § 1. — Législations étrangères.

Les législations étrangères déjà engagées dans cette voie sont nombreuses. Sans doute, aucune ne consacre l'idée nouvelle d'une façon complète et générale. Nulle part on ne prévoit que la combinaison dont il s'agit puisse servir à réaliser n'importe quelle réforme dans les conditions du travail. Mais dans bien des lois spéciales une place assez large est faite à des réglementations professionnelles locales résultant de la collaboration des intéressés et des pouvoirs communaux ou régionaux.

Le cas est particulièrement fréquent dans les lois sur la

fermeture des magasins et des bureaux. Ce sont celles-là surtout que nous passerons rapidement en revue (1) ; d'au-

(1) Nous ne pouvons en effet énumérer ici tous les cas où, avant d'édicter une mesure déterminée, l'autorité publique est tenue de prendre l'avis des professionnels intéressés ou des corps qui les représentent. Dans presque toutes les législations, lorsqu'il s'agit soit d'étendre, soit de restreindre le champ d'application de la réglementation du travail, on trouve des dispositions plus ou moins semblables à l'article 8 de notre loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, qui prévoit la consultation par le préfet des syndicats patronaux et ouvriers. Mais de telles dispositions n'ont avec la proposition de M. Deslandres que de trop lointaines analogies pour que nous puissions les passer en revue et en tirer argument. Voy. à titre d'exemples choisis au hasard, dans la loi autrichienne du 16 janvier 1910 sur les employés de commerce, le § 6 al. 3 de l'article 1er et l'al. 1 de l'article 2 (*Bull. Off. intern. du trav.*, 1910, p. 257 et 265).

Il va presque sans dire que, dans les pays où les corporations ont été reconstituées comme de véritables organismes de droit public, ces groupements de professionnels jouissent d'un assez large pouvoir réglementaire. Leur compétence à ce point de vue est autrement étendue que celle que nous assignons au referendum patronal. Voy. par exemple la loi autrichienne du 5 février 1907, modifiant et complétant la loi industrielle, §§ 114 et s. Mais, nous l'ayons déjà dit (*supra*, ch. II, *in fine*), ce n'est pas l'institution en France d'un semblable régime que nous proposons.

Nous noterons seulement que, dans plusieurs de ces pays, l'établissement même de la corporation est subordonné à un véritable referendum parmi les professionnels intéressés. C'est, appliqué à une mesure très grosse de conséquences, le système projeté par M. Deslandres. Voici, par exemple, pour l'Allemagne une des dispositions principales de la loi du 26 juillet 1897 (§ 100 de la *Gewerbeordnung*) : « Pour la défense des intérêts communs de métiers identiques ou similaires de la petite industrie, l'autorité administrative supérieure peut, sur la demande d'intéressés, prescrire que, dans un ressort déterminé, tous les industriels qui exercent le même métier ou des métiers similaires doivent appartenir, en qualité de membres, à une corporation nouvelle à instituer (corporation obligatoire) sous les conditions suivantes : 1° lorsque la *majorité* des industriels intéressés à l'institution de l'affiliation obligatoire y consent... » (*Ann. lég. trav.*, 1898, p. 185). En

tant que la détermination des heures d'ouverture et de fermeture des locaux où l'on travaille constitue bien la principale application possible du referendum patronal, dans le commerce du moins. L'expérience des ententes amiables nous le prouve avec évidence. Réduction de la journée de travail, repos de midi, semaine anglaise, repos dominical collectif, toutes ces réformes, objet habituel des revendications des employés, se présentent le plus souvent comme des questions de fermeture (1).

On peut classer en trois groupes les législations qui ont réglementé la fermeture des magasins (2).

Dans un premier groupe, c'est le législateur qui fixe lui-

Hongrie, d'après la loi du 21 mai 1884, les corporations nouvelles ne peuvent être instituées que sur la demande des *deux tiers* des industriels (Pic, *Traité*, éd. 1912, p. 400). Il en est de même en Roumanie (L. 4-17 mars 1902, *Ann. lég. trav.*, 1902, p. 565 s.) : la corporation y devient obligatoire lorsque les *deux tiers* des artisans d'un même métier résidant dans une commune en décident la constitution.

(1) La preuve a été cent fois faite que la réglementation du travail des employés devait s'accompagner d'une réglementation de la fermeture. Nous croyons inutile de la faire à nouveau. Voy. R. Jay, dans *Cons. sup. du trav.*, session de 1901, p. 52 et suiv. ; Artaud, *La protection légale de l'employé et la réglementation du travail dans les magasins*, 1903 ; Bezançon, *La protection légale des employés de commerce*, th. 1903 ; V. Viard, *La réduction de la durée du travail de l'employé*, th. 1910 ; Depitre, *La réglementation légale de la durée du travail des employés*, 1911 ; J. Godart, *La fermeture des magasins*, dans *Le Parlement et l'Opinion*, du 20 juin 1912 ; Comte A. de Mun, *J. off.*, Chambre, *Documents*, 1911, annexe n° 668, p. 49 (Exposé des motifs).

(2) La plupart des lois étrangères citées ci-après se trouvent à leur date dans le *Bulletin de l'Office international du travail* (Bâle), ou dans l'*Annuaire* (belge) *de la législation du travail*. Un certain nombre d'entre elles figurent dans la dernière partie des *Procès-verbaux et Documents* publiés par le Conseil supérieur du travail en 1901 et en 1912, et dans les Annexes du Rapport de M. le député J. Godart sur la réglementation du travail (Chambre, 21 mars 1907).

même et seul les conditions de la fermeture quotidienne ou de la fermeture du dimanche. Les autorités communales n'ont pas ou presque pas à intervenir, et les chefs de maisons ne sont aucunement consultés. Appartiennent par exemple à ce groupe la législation danoise (L. 19 juin 1908, mod. le 30 avril 1909) (1), celle du Transvaal (L. 22 août 1908) (2), du Natal (L. 26 août 1905) (3) et de quelques autres colonies anglaises, ainsi que les lois dominicales de la Grèce (4) et de plusieurs cantons suisses. Nous connaissons déjà les défauts de ce système (*supra*, 1re partie, ch. I, sect. 2). De fait, l'expérience montre que son inévitable rigidité soulève parfois des plaintes très vives (5).

Ailleurs, en Russie par exemple, le législateur préfère charger de la réglementation les autorités locales ou régionales, mais sans qu'il y ait lieu pour celles-ci de prendre l'avis des chefs de maisons (6). Ce second groupe ne nous intéresse pas plus que le premier. Rien jusqu'ici qui ressemble au referendum patronal.

Dans un troisième groupe enfin, le plus nombreux, nous

(1) *Bull. Off. intern. trav.*, 1908, p. 159, et 1910, p. 114.

(2) *Bull. Off. intern. trav.*, 1910, p. 275 et suiv. Dans un cas cependant la loi prévoit la consultation de la chambre de commerce ou de toute autre association similaire (art. 5).

(3) *Ann. lég. trav.*, 1906, p. 641 et suiv.

(4) L. 11-24 mars 1910, mod. et compl. par LL. des 7-20 décembre 1909 et 24 janvier-4 février 1910, *Bull. Off. intern. trav.*, 1912, p. 319.

(5) Pour Bâle notamment, voy. les renseignements fournis par M. le Conseiller Maunoir au Grand Conseil de Genève (*Mémorial*, 15 février 1911, p. 342 et suiv.).

(6) Ordonnance du Conseil des ministres du 19 novembre-2 décembre 1906, articles 2 et 9 (*Bull. Off. intern.*, 1906, p. 614). L'article 10 prévoit cependant que des délégués des commerçants et de leur personnel seront admis dans les commissions chargées d'élaborer les règlements.

trouvons vraiment ce que nous cherchons : des réformes professionnelles s'établissant par l'accord de la majorité des intéressés et du pouvoir local.

Disons tout de suite que les législations de ce groupe offrent entre elles de multiples divergences et qu'elles sont loin d'avoir réalisé avec une égale perfection l'idée du referendum patronal.

Elles diffèrent d'abord quant à l'étendue du rôle qu'elles reconnaissent à la combinaison dont il s'agit. Ce rôle est parfois très réduit, la loi poussant elle-même le plus loin possible la réglementation et n'abandonnant au referendum patronal que quelques détails d'application. Ainsi en est-il dans plusieurs colonies anglaises d'Australasie. Dans d'autres pays au contraire, en Norvège par exemple, les autorités locales et les commerçants jouissent d'un très large pouvoir réglementaire, qu'aucune disposition légale ne restreint formellement. Enfin l'Allemagne, l'Autriche et quelques autres pays ont adopté un régime intermédiaire : la loi édicte un certain minimum de réglementation, qui doit s'imposer partout uniformément ; et c'est seulement à condition de respecter cet intangible minimum qu'une réglementation locale et professionnelle peut s'établir librement.

Ces législations diffèrent aussi quant à l'importance relative qu'elles assignent aux deux éléments essentiels du système : l'autorité locale d'une part, les commerçants de l'autre. Réduite dans certains cas à un rôle assez secondaire (Suède), la consultation des intéressés constitue ailleurs (Allemagne) la pièce maîtresse de tout le mécanisme, parfois même, comme dans le projet de Genève, elle tend à constituer la pièce unique.

Elles diffèrent enfin quant aux détails de réalisation pratique. Ainsi, tandis qu'en Norvège la mise en mouvement du

système procède de l'autorité locale, ailleurs, en Allemagne, elle procède des intéressés eux-mêmes. Tandis que les lois australiennes se contentent d'ordinaire pour l'efficacité du referendum d'une majorité de moitié, il faut en Allemagne la majorité des deux tiers ; à Neuchâtel on exige les trois quarts.

Mais, en dépit de ces différences et de quelques autres moins notables, il subsiste entre toutes ces législations des convergences assez remarquables, leur nombre surtout est assez imposant pour que nous ayons le droit d'en tirer ici argument et d'affirmer la conformité du referendum professionnel avec les tendances législatives actuelles.

Exposons donc sommairement les lois les plus caractéristiques. Nous ne craindrons pas de citer les textes eux-mêmes ; leur concise précision dispense de bien des commentaires (1).

En *Angleterre*, c'est dès 1886 que, dans une enquête officielle, l'idée était émise d'accorder plein pouvoir aux autorités locales pour fixer après consultation des commerçants les heures de fermeture des magasins (2). Reprise maintes fois dans la suite, elle aboutit, grâce aux persévérants efforts de Lord Avebury (sir John Lubbock) et de l'Early Closing Association, à l'Act du 15 août 1904, qui lui donnait une première consécration législative. Aujourd'hui, les dispositions en vigueur sont celles du 16 décembre 1911, incorporées dans la loi générale de codification du 29 mars 1912 sur la réglementation des magasins (3).

(1) Nous n'hésiterons pas non plus à entrer à l'occasion dans certains détails d'organisation pratique ; ces détails pourront plus tard nous être utiles, lorsqu'il s'agira pour nous (*infra*, 3e partie) d'élaborer un plan de réalisation du referendum patronal.

(2) V. Bezançon, *La protection légale des employés de commerce*, p. 104, 129 et suiv.

(3) *Bull. Off. intern. trav.*, 1912, p. 281 et suiv.

Les sections 5 à 8 de cette loi concernent la fermeture quotidienne. « Une ordonnance, prise par les autorités locales et confirmée par le secrétaire d'Etat,... pourra fixer, pour les différents jours de la semaine, les heures auxquelles, soit dans tout le ressort des autorités locales, soit dans une partie déterminée de ce ressort, tous les magasins ou une catégorie déterminée de magasins devront être fermés aux clients. L'heure fixée par une ordonnance de fermeture ne pourra être antérieure à 7 heures du soir pour tous les jours de la semaine. » Mais, ajoute le législateur, les autorités locales ne pourront édicter une semblable réglementation qu'à la suite d'une enquête permettant aux objections possibles de se faire jour et seulement si le projet d'ordonnance « recueille l'approbation des patrons exploitant au moins les *deux tiers* des magasins intéressés ». Et « si, à un moment quelconque, les autorités locales constatent que les patrons exploitant la *majorité* des magasins d'une catégorie à laquelle s'applique une ordonnance de fermeture sont opposés au maintien de cette ordonnance, les autorités locales devront demander au secrétaire d'Etat de révoquer l'ordonnance en tant qu'elle vise cette catégorie de magasins ».

Le referendum patronal ne tient pas une moindre place dans la section 4, relative au « demi-congé hebdomadaire ». Le rôle qui lui est assigné est triple. La consultation des chefs de maisons peut en effet avoir pour objet :

1° La désignation du jour de demi-congé. En principe tout magasin doit être fermé aux acheteurs, un jour ouvrable par semaine, à partir de 1 heure de l'après-midi au plus tard. Chaque patron choisit librement ce jour. Cependant les autorités locales ont le droit de le fixer elles-mêmes par voie d'ordonnance. Mais, dit la loi (§ 2 *in fine*), « toute or-

donnance de cette nature ne pourra être rendue que si les autorités locales se sont assurées, après avoir procédé à toutes les enquêtes prescrites, que la *majorité* des patrons de chacune des catégories de magasins visées par l'ordonnance approuvent la promulgation de cette ordonnance ».

2° Les dérogations à apporter à la règle légale : « Si les autorités locales ont des motifs de croire que la majorité des patrons de magasins d'une catégorie déterminée, dans un quartier déterminé, désirent soit être affranchis complètement des dispositions de la présente section, soit voir reporter l'heure de fermeture de l'après-midi à une autre heure, qui ne peut être postérieure à 2 heures de l'après-midi, elles devront, à moins qu'elles ne jugent que le quartier intéressé est trop exigu, prendre toutes mesures utiles afin de connaître les desiderata des patrons de magasins en cause. Si elles constatent que la *majorité* de ces patrons.... désirent la dérogation, les autorités locales devront prendre une ordonnance exemptant les magasins de ladite catégorie, dans l'étendue du quartier, de l'application des dispositions de la présente section, soit complètement, soit dans la mesure visée ci-dessus » (§ 4).

3° L'extension de la semaine anglaise aux catégories de magasins pour lesquelles la loi elle-même a établi des dérogations (magasins où l'on vend des journaux, des articles de voyage, des rafraîchissements, de la viande, du lait, du pain, des légumes, etc.). Aux termes du paragraphe 6, les autorités locales peuvent, par une ordonnance qui devra être prise ou rapportée dans les formes prévues pour les ordonnances de fermeture, soumettre à l'obligation du demi-congé hebdomadaire les magasins de l'une ou l'autre de ces catégories, s'il est établi que les *deux tiers* au moins des exploitants approuvent cette mesure.

Voilà bien déjà chez nos voisins d'outre-Manche une large consécration du referendum professionnel tel que nous le proposons.

La législation *allemande* est entrée elle aussi dans la même voie. La loi du 30 juin 1900 (1), modifiant et complétant la *Gewerbeordnung*, formule sans doute elle-même une règle générale s'imposant partout (sauf exceptions) : « Depuis neuf heures du soir jusqu'à cinq heures du matin, les magasins publics doivent être fermés au trafic. » Mais elle ne considère ces huit heures de fermeture que comme un minimum et elle permet aux pouvoirs locaux, après consultation des intéressés, d'améliorer les conditions de travail résultant de cette règle légale, de fixer après cinq heures du matin le moment de l'ouverture, avant neuf heures du soir celui de la fermeture. Voici d'ailleurs le texte principal :

« § 139 *f*. — Sur la demande des deux tiers au moins des exploitants intéressés, il pourra être disposé, pour une commune ou pour plusieurs communes limitrophes, par ordonnance de l'autorité administrative supérieure, les autorités communales entendues, que, pour toutes les branches ou certaines branches seulement d'exploitation commerciale, les magasins devront être fermés au trafic, à des périodes déterminées ou pendant toute l'année, à partir d'un moment à fixer entre huit heures et neuf heures du soir et entre cinq et sept heures du matin.

« Sur la demande *d'un tiers* au moins des exploitants intéressés, l'autorité administrative supérieure invitera les intéressés, par voie d'arrêté, suivant le mode usité dans

(1) Sur cette loi et sur ses résultats, voir surtout un excellent chapitre de la thèse de M. Viard. *La réduction de la durée du travail de l'employé*, 1910, p. 103-127.

la région, ou par communication individuelle, à faire connaître leur avis pour ou contre l'introduction de la fermeture des magasins dans le sens de l'alinéa précédent. Si les *deux tiers* des votants se déclarent en faveur de cette introduction, l'autorité administrative supérieure pourra édicter l'ordonnance nécessaire. »

Ainsi, dans le système allemand, ce sont les intéressés eux-mêmes qui ont l'initiative de l'opération : à la demande d'un tiers d'entre eux, le referendum devient obligatoire ; et la volonté exprimée par la majorité des deux tiers peut être transformée en loi. Une ordonnance du Conseil fédéral, du 25 janvier 1902, règle les détails de procédure. Ajoutons que ces dispositions sont loin d'être demeurées lettre morte. Grâce au mécanisme qu'elles instituaient, 743 villes, dont 40 de plus de 100.000 habitants (Berlin, Hambourg, Leipzig, etc.), avaient en 1910 la fermeture à 8 heures (1).

En *Autriche*, la loi du 14 janvier 1910 (2) a institué un régime analogue à celui de la loi allemande de 1900. Mais, les métiers étant organisés en corporations, elle a remplacé la consultation individuelle des chefs d'entreprises par celle des assemblées corporatives qui les représentent. C'est le gouvernement représentatif au lieu du gouvernement

(1) Signalons dans la législation allemande une autre application du principe du referendum professionnel. Il s'agit des dérogations à la règle du repos dominical. § 41 *b* de la *Gewerbeordnung* (L. 31 juin 1900) : « *Sur la demande des deux tiers au moins des industriels intéressés*, l'autorité administrative supérieure pourra disposer, pour une commune ou plusieurs communes agglomérées, que, les dimanches et jours fériés, dans certaines entreprises dont l'exploitation totale ou partielle est nécessaire à la satisfaction des besoins journaliers de la population ou de besoins qui se manifestent spécialement ces jours-là, certains travaux pourront être autorisés... »

(2) *Bull. off. intern. trav.*, 1910, p. 253 et suiv.

direct. Après avoir disposé (§ 96 *e*) que les magasins devaient être fermés de 8 heures du soir (9 heures dans l'alimentation) à 5 heures du matin, la loi ajoute : « L'autorité administrative de la province peut, après avis de la chambre de commerce et d'industrie, ainsi que des bureaux des corporations et des comités d'employés intéressés, prendre un arrêté portant que, dans certaines communes ou parties de communes, pendant toute l'année ou pendant certaines périodes ou à certains jours déterminés, la fermeture des magasins aura lieu de meilleure heure, entre 7 et 8 heures ou entre 8 et 9 heures, et que l'ouverture des magasins aura lieu plus tard que 5 heures du matin. Cet arrêté peut concerner toutes les professions en général ou certaines catégories seulement. » C'est bien toujours une réglementation professionnelle locale, s'établissant après avis des intéressés (1).

Pour la *Norvège,* nous trouvons la loi du 31 mai 1900 (2), dont l'article 1er est ainsi conçu : « Les règlements relatifs aux heures de fermeture sur le territoire d'une commune peuvent être établis par le conseil communal sous réserve de la sanction royale... Toutefois il ne pourra être édicté de règlement au cas où le tiers des commerçants établis dans la région et dont l'exploitation serait comprise dans le règlement, se seront par une déclaration préalable opposés au dit règlement. »

(1) La législation autrichienne renferme bien d'autres dispositions de ce genre. — Voy. notamment dans la même loi les deux derniers alinéas du § 96 *h*, et surtout l'article 9 de la loi du 16 janvier 1895 sur le repos du dimanche, qui autorise les pouvoirs locaux, après avoir pris l'avis ou reçu les vœux des corporations intéressées, à restreindre le nombre des heures pendant lesquelles le travail dominical est permis dans les entreprises commerciales.

(2) *Ann. lég. trav.*, 1900, p. 809 et suiv.

Deux caractères particuliers séparent, on le voit, cette législation des précédentes : c'est d'abord qu'aucun maximum légal, ni aucun minimum ne restreignent le champ des réglementations communales ; c'est ensuite qu'au lieu de subordonner la validité des mesures à prendre à l'approbation *expresse* d'une certaine majorité de commerçants, le législateur se contente d'une sorte d'approbation tacite. « Qui ne dit mot consent. » Seuls, les patrons hostiles au règlement projeté ont besoin de manifester formellement leur volonté.

A ce groupe de législations nous ne pouvons pas ne pas joindre la loi *suédoise* du 5 juin 1909 (1), bien que la consultation des chefs d'entreprises y soit organisée avec moins de netteté. Cette loi reconnaît en effet aux pouvoirs locaux le droit de déterminer les heures d'ouverture et de fermeture des magasins, à condition toutefois que ces heures ne soient fixées ni avant sept heures du matin, ni après huit heures du soir (sauf d'assez importantes exceptions) ; et elle a soin d'ajouter qu'avant qu'une disposition de cet ordre ne soit soumise à l'approbation de l'autorité supérieure, les associations de négociants et de commis, ainsi que les personnes dont les droits pourraient être lésés, doivent être mises en mesure de faire entendre leur avis (art. 4, al. 3).

La *Roumanie* nous fournit un exemple bien plus caractéristique. D'après l'article 3 de la loi du 28 février (12 mars) 1897 sur le repos du dimanche et des jours fériés (2), tous les établissements commerciaux et industriels doivent rester fermés le dimanche à partir de midi. Mais ce n'est là qu'un minimum. Et l'article 9 permet à des règlements locaux

(1) *Bull. Off. intern. trav.*, 1910, p. 169. Cette loi a été complétée par celle du 6 juin 1912 (*Bull. Off. trav.*, 1913, p. 149).

(2) *Cons. sup. du trav.*, 1901, *Rapports et documents*, p. 248.

dus à l'initiative des intéressés eux-mêmes d'édicter la fermeture de la journée entière. « Si dans une ville les commerçants exploitant une certaine branche de commerce et représentant au moins les *trois quarts* de tous les patrons de cette catégorie dans la commune, demandent que leurs établissements soient fermés ou que le trafic de leur spécialité soit interrompu la journée entière, la chambre de commerce de la localité statuera sur leur demande (1). »

Signalons encore, avant de quitter l'Europe, la loi de *Neuchâtel*, du 24 novembre 1910, sur le repos hebdomadaire. Après avoir affirmé le principe du repos dominical avec fermeture obligatoire (art. 1 à 3), la loi autorise un très grand nombre d'établissements à rester ouverts les uns toute la journée, d'autres jusqu'à 10 heures du matin, d'autres de 10 heures à 4 heures, certains le matin jusqu'à 10 heures et le soir de six à huit (art. 8 et s.). Mais l'article 21 permet très heureusement de corriger ce que ces multiples dérogations pourraient avoir d'excessif, et cela grâce au referendum patronal sanctionné par l'autorité publique : « Art. 21. — Le Conseil d'Etat restreint ou supprime, pour chaque localité, la faculté accordée aux articles 8 à 11, 15 et 16 d'ouvrir les magasins et de faire travailler le personnel, lorsqu'une majorité représentant les *trois quarts* des négociants intéressés à une même branche d'activité en fait la demande et que cette demande est appuyée par le conseil communal. »

(1) Cette disposition nous paraît devenue sans application depuis la loi du 10-23 avril 1910 (*Bull. Off. int. trav.*, 1910, p. 528 et suiv.), qui ordonne que désormais, sauf exceptions, les établissements soient fermés toute la journée du dimanche. Peut-être cependant pourrait-on encore y avoir recours pour passer d'un régime d'exception au régime du droit commun.

Et pourquoi ne pas invoquer aussi, à titre de précédent de l'institution proposée, ce projet de *Genève* dont nous avons déjà indiqué les grandes lignes (*supra*, ch. II, 2) ? Sans doute il n'a pu obtenir la consécration législative. Mais, si le Grand Conseil l'a repoussé — par 41 voix seulement contre 37 — la majorité de la Commission de cette assemblée s'était prononcée en sa faveur ; et nous savons que l'échec final tient surtout à certains vices de rédaction et à des raisons de politique locale (1).

Hors d'Europe, les précédents législatifs ne manquent pas. Ils abondent notamment dans les colonies anglaises.

Au *Canada* par exemple, dans les provinces d'*Ontario* et de *Manitoba*, voilà longtemps déjà que les conseils municipaux recevaient du législateur (2) le pouvoir d'ordonner, à la requête des *trois quarts* des commerçants, la fermeture des magasins entre 7 heures du soir (6 heures dans le Manitoba) et 5 heures du matin. Dans la *Colombie britannique*, la loi du 31 août 1900, modifiée le 21 juin 1902 et le 25 avril 1907 (3), a consacré un système semblable, permettant même de fixer, un jour par semaine, à partir de midi l'heure de la fermeture. C'est donc le « demi-congé hebdomadaire » qui peut être ainsi institué sur avis conforme des 3/4 des intéressés. Il en est de même de la fermeture totale ou partielle les jours de fête légale.

Mêmes tendances législatives dans les colonies sud-africaines. Dans la colonie du *Fleuve-Orange* notamment, la loi

(1) *Mémorial du Grand Conseil*, 15 février 1911 ; *L'ami du dimanche*, juin 1911, p. 88.

(2) Voir le résumé de cette législation dans *Cons. sup. du trav.*, 1901, *Rapports et documents*, p. 240 et suiv.

(3) *Ann. lég. trav.*, 1900, p. 676 et suiv. ; 1902, p. 274 ; 1907, p. 657 et suiv.

du 1er janvier 1910 (1) (section 2) édicte que dans les villes et villages (sauf dans la circonscription urbaine de Bloemfontein), la fermeture des magasins doit être ordonnée par l'autorité locale à l'heure indiquée par la majorité des commerçants (mais pas après 7 h. 30). L'autorité locale ne peut fixer elle-même l'heure de fermeture que s'il n'existe pas de majorité nettement marquée en faveur d'une heure déterminée. Dans la *Colonie du Cap*, la loi du 5 juin 1905 sur la demi-journée de congé hebdomadaire (2) organise également un referendum entre les commerçants pour le choix du jour où les magasins doivent être fermés à une heure et demie.

Enfin, si de l'Afrique anglaise nous passons en *Australasie*, nous voyons que là encore, malgré une tendance très marquée à pousser le plus loin possible — beaucoup trop loin selon nous — la réglementation proprement *légale*, on connaît et on pratique depuis longtemps le referendum patronal.

En *Nouvelle-Zélande*, la législation de 1894 sur les magasins, modifiée par des lois complémentaires de 1895 et de 1896 (3), reconnaissait déjà aux 3/5 des boutiquiers d'une ville ou d'un bourg le droit de provoquer de la part des autorités locales certaines mesures concernant la fermeture du samedi. D'après les lois actuellement en vigueur (4), les

(1) *Bull. Off. intern. trav.*, 1910, p. 511 et suiv.

(2) *Ann. lég. trav.*, 1906, p. 637 et suiv. — L'article 1er prévoit un second referendum, mais qui nous intéresse beaucoup moins, car il est institué non entre les chefs d'entreprises, mais entre les *contribuables*. « Le gouverneur, s'il reçoit une pétition à cet effet et s'il acquiert la certitude que la majorité des contribuables le désirent, pourra légalement exempter un territoire ressortissant à une autorité locale des prescriptions de la présente loi. »

(3) *Cons. sup. du trav.*, 1901, Rapports et documents, p. 236.

(4) Cette législation a pour base la loi du 8 novembre 1904 (*Ann.*

commerçants sont tenus de fermer leurs magasins un jour par semaine à une heure de l'après-midi. Ce jour est fixé par les autorités locales. Pour les autres jours ouvrables, la fermeture à une heure déterminée n'est en principe édictée qu'à la requête de la majorité des exploitants (art. 21 modifié de la loi de 1904).

Dans l'Etat de *Victoria*, c'est dès 1890 que nous voyons s'introduire l'idée du referendum professionnel. Une loi de cette date établissait en effet que les dérogations aux dispositions de 1885 sur les magasins ne seraient accordées par les conseils communaux qu'à la demande de la majorité des intéressés (1). La législation actuelle (art. 128 de la loi du 6 octobre 1905, modifiée et complétée par plusieurs lois postérieures) (2) a conservé le même système, du moins en ce qui concerne les districts autres que le district métropolitain. La règle générale, c'est que les magasins doivent être fermés les jours ordinaires à 7 heures, et à 10 heures le samedi. Mais les conseils communaux peuvent octroyer des dérogations s'ils en sont requis par la majorité des commerçants. Ils peuvent aussi, toujours sur demande de la majorité des intéressés, avancer l'heure de la fermeture

*lég. trav.*, 1904, p. 350 et suiv.), modifiée par les lois du 30 octobre 1905 (*ibid.*, 1905, p. 451 et suiv.) et du 25 novembre 1907 (*ibid.*, 1907, p. 678 et suiv.). Elle a été codifiée en 1908, puis modifiée à nouveau par la loi du 3 décembre 1910 (*Bull. Off. intern. trav.*, 1911, p. 69 et suiv.). Mentionnons que, d'après les articles 5 et 6 de la loi de 1907, le jour de fermeture réglementaire peut être déterminé par une consultation des *électeurs*, sur requête de 1/10 d'entre eux.

(1) *Cons. sup. du trav.*, 1901, p. 235 ; Bezançon, *La protection légale des employés de commerce*, 1903, p. 144.

(2) Lois du 6 octobre 1905 (*Ann. lég. trav.*, 1905, p. 306 et suiv.), du 12 décembre 1905 (*ibid.*, 1905, p. 368 et suiv.), du 23 décembre 1907 (*ibid.*, 1907, p. 606 et suiv.), du 2 mars 1909 (*Bull. Off. intern. trav.*, 1912, p. 619 et suiv.), du 4 janvier 1910 (*ibid.*, 1912, p. 623 et suiv.) et du 4 janvier 1911 (*ibid.*, 1912, p. 633 et suiv.).

journalière, ordonner la fermeture un jour par semaine à une heure de l'après-midi, ou encore réglementer la fermeture de certains magasins de l'alimentation, auxquels les dispositions légales ne s'appliquent pas (1). Pareillement, une loi du 2 mars 1909, qui accorde un demi-jour de congé le samedi dans les magasins du district métropolitain, prévoyait (art. 4) que l'application de cette mesure pourrait être suspendue si les commerçants, au nombre de la moitié plus cinquante, en faisaient la demande. Cette disposition vient d'être abrogée (Loi du 4 janvier 1911, art. 30). Mais l'article 6 de la même loi reste toujours en vigueur. Aux termes de cet article, dans certains groupes de magasins non visés par le législateur et où par suite le demi-congé hebdomadaire n'est pas de droit (magasins de fleurs, magasins de bicyclettes, salons de coiffure, boucheries, boulangeries), le gouverneur en conseil peut, à la requête de la moitié des chefs de maisons intéressés, établir par un règlement la fermeture du samedi à une heure et autoriser ces magasins à rester ouverts le vendredi qui précède jusqu'à dix heures du soir (2).

Dans l'*Australie du Sud*, la loi fondamentale sur la fermeture des magasins est celle du 5 décembre 1900, modifiée le 21 décembre 1901 (3). Après avoir fixé elle-même les heures de la fermeture obligatoire pour le district de la capitale, elle laisse, pour les districts régionaux, le champ

(1) Il en est de même, en ce qui concerne les magasins de l'alimentation, dans le district métropolitain ; mais le gouverneur en conseil y remplace le conseil communal (art. 25 de la loi du 25 décembre 1905).

(2) Voy. encore la section 16 de la loi du 4 janvier 1910, qui indique à quelles conditions des règlements locaux concernant les magasins pourront être établis par les conseils municipaux dans le district de Geelong, sur pétition signée par la majorité des commerçants.

(3) *Ann. lég. trav.*, 1900, p. 579 et suiv. ; 1901, p. 213.

libre aux réglementations locales. A la requête de la majorité des commerçants, le gouverneur en conseil a pouvoir d'ordonner la fermeture des magasins à partir d'une heure déterminée.

Le rôle du referendum patronal est beaucoup plus restreint dans la législation de l'*Australie occidentale* (Loi du 19 février 1902, modifiée le 16 janvier 1904 et le 24 décembre 1904) (1). La majorité des commerçants peut simplement obtenir que les deux jours de la semaine où la loi fixe la fermeture à une heure et à dix heures soient changés (art. 5).

Il en est de même dans la *Nouvelle-Galles du Sud* (Loi du 22 décembre 1899, modifiée le 12 décembre 1906) (2). L'unique objet assigné au referendum — et dans les districts ruraux seulement — consiste dans des changements de jours.

Mais nous trouvons quelque chose de plus remarquable dans l'importante loi de *Queensland* du 28 décembre 1900, modifiée par celle du 15 avril 1908 (3). La section 52 dispose tout d'abord que le jour du demi-congé hebdomadaire pourra être choisi par les *électeurs* de chaque circonscription, spécialement consultés à cet effet à la requête de 1/21 d'entre eux. Mais, ajoute le législateur, « les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux bouchers, ni aux photographes. Les personnes qui exercent un de ces deux métiers dans la circonscription peuvent, à tout moment, s'entendre entre elles, par un vote ou par tout autre procédé approuvé par le ministre, pour choisir un jour comme jour de demi-congé hebdomadaire. En pareil cas, l'avis de la

(1) *Ann. lég. trav.*, 1902, p. 223 et suiv. ; 1904, p. 298 et suiv. et p. 324 et suiv.

(2) *Ann. lég. trav.*, 1899, p. 356 et suiv. ; 1906, p. 288 et suiv.

(3) Voy. le texte de 1900 avec les modifications de 1908 dans *Bull. Off. intern. trav.*, 1909, p. 254 et suiv.

majorité des personnes exerçant la profession est définitif et a force obligatoire pour tous leurs collègues...» De même la section 56 permet à certains groupes d'employeurs de remplacer, à la majorité des voix, le demi-congé hebdomadaire par un plein congé mensuel. Puis vient la section 57, la plus intéressante, qui reconnaît vraiment aux ententes patronales sanctionnées par l'autorité publique un vaste champ d'application : « Les personnes qui, dans une circonscription, exercent une profession dans des magasins ou des catégories de magasins qui sont exceptés en vertu des dispositions de la présente partie de la loi (pharmacies, pâtisseries, magasins de fruits et légumes, salons de coiffure, restaurants, débits de tabac, magasins de vente du pain, etc..), peuvent éventuellement s'entendre entre elles pour choisir, en recourant à un vote ou à tout autre procédé approuvé par le ministre, un jour comme jour de demi-congé hebdomadaire ou fixer les heures auxquelles les magasins ou catégories de magasins visés devront être fermés, ou fixer à la fois le demi-congé et les heures de fermeture. En ce cas, la décision de la majorité des personnes exerçant la profession dans la circonscription est définitive et a force obligatoire pour leurs confrères. Les jours ou heures choisis sont communiqués au ministre et, une fois publiés par proclamation dans la *Gazette*, le jour et les heures choisis doivent être observés dans le district comme jour de demi-congé et heures de fermeture des magasins ou catégories de magasins visés, jusqu'à ce qu'un autre jour ou d'autres heures aient été choisis par le même procédé. »

Voilà donc un nombre respectable de législations, choisies parmi les plus soucieuses de progrès social, qui toutes accordent droit de cité dans leur Code du travail au referendum patronal. Pour dissiper par avance les hésitations de

certains juristes, quel argument plus péremptoire pourrions-nous apporter que cet imposant ensemble de précédents législatifs ?

### § 2. — Projets français.

Au reste, la législation française est déjà à demi engagée dans la même voie. Elle aussi s'apprête à faire une place à des réglementations professionnelles locales élaborées par les chefs d'entreprises eux-mêmes avec le concours des pouvoirs communaux.

Dans les milieux en effet où se préparent les lois sur le travail, de plus en plus se fait jour, depuis dix ou douze ans, l'idée du referendum professionnel ; et presque partout elle trouve bon accueil.

C'est en 1901 le Conseil supérieur du travail qui, sur l'initiative de M. Raoul Jay, émet le vœu suivant : « Lorsque les deux tiers des chefs de maisons intéressés demanderont que tous les magasins ou les magasins de certaines catégories ne puissent être ouverts avant ou fermés après une heure déterminée, les autorités départementales ou communales pourront imposer à tous les magasins visés par la demande des heures d'ouverture ou de fermeture uniformes (1). »

Puis vient le tour de l'Association française pour la protection légale des travailleurs. Dans sa séance du 19 décembre 1903, après un rapport de M. Artaud où était reprise la motion Jay, elle adopte à l'unanimité un projet de résolution comportant, entre autres mesures, « la détermination par les municipalités, auxquelles une loi déléguerait

(1) *Cons. sup. du trav.*, 1901, p. 101. Nous avons déjà dit que la motion Jay avait eu les sympathies de la Ligue populaire pour le repos du dimanche, dont on connaît cependant le libéralisme. Voy. le *Bulletin* de cette ligue, 1903, p. 141 ; 1904, p. 256 et 259.

les pouvoirs nécessaires, des heures d'ouverture et de fermeture des magasins, d'une façon uniforme pour chaque région et pour chaque catégorie. La fixation de ces heures quotidiennes d'ouverture et de fermeture devrait avoir été précédée de la consultation des intéressés, patrons et employés (1). »

En 1904, le Conseil supérieur du travail renouvelle en l'appliquant à la fermeture du dimanche le vœu de 1901. Voici en effet l'article 3 de son projet de loi sur le repos hebdomadaire : « Le conseil municipal pourra, sur la demande des deux tiers des chefs de maisons intéressés, décider la fermeture les dimanches et jours fériés, pour toute la journée ou une partie de la journée, de tous les magasins ou d'une catégorie déterminée des magasins de la commune (2). »

Et en novembre 1912, appelée à délibérer de nouveau sur la question du travail des employés, la même assemblée vote un important projet de réglementation, dont nous devons citer les dispositions suivantes, proposées par M. Artaud (3) :

« Dans toute commune, les établissements commerciaux devront être fermés les dimanches et jours fériés, et, en semaine, de neuf heures du soir à cinq heures du matin.

« Les conseils municipaux pourront, après consultation des commerçants intéressés, des groupements d'employeurs et d'employés, ainsi que des associations de consomma-

(1) Artaud, *La protection légale de l'employé* (Association pour la protection légale des travailleurs, tract 5 de la 1re série), p. 35. L'Association adoptait donc le système du double referendum. Nous avons déjà dit pourquoi ce système ne nous semblait pas devoir être suivi (*supra*, ch. II, 3).

(2) *Cons. sup. du trav.*, 1904, p. 228.

(3) *Bull. Off. trav.*, 1912, p. 1303.

teurs s'il en existe, prendre un arrêté fixant dans les limites légales les heures d'ouverture et de fermeture des établissements faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle, soit dans toute l'étendue de la commune, soit dans tel quartier déterminé.

« La consultation pourra être provoquée, soit par un tiers des chefs d'établissements, soit par les syndicats professionnels intéressés.

« L'arrêté deviendra obligatoire pour les établissements visés un mois après sa notification aux chefs de ces établissements, si avant l'expiration de ce délai un tiers des parties en cause n'ont pas fait opposition par inscription sur un registre ouvert à la mairie. Dans le même délai, il pourra être déféré au Conseil d'Etat. »

Enfin, en cette même année 1912, l'Association pour la protection des travailleurs (1), après avoir consacré deux séances à la discussion de la proposition de M. Deslandres, approuvait finalement à l'unanimité un texte ainsi conçu : « L'Association pour la protection légale des travailleurs, tout en affirmant que l'intervention d'une loi générale est nécessaire pour assurer aux travailleurs, et spécialement aux travailleurs du commerce, la protection à laquelle ils ont droit,

« Estime cependant que les accords entre intéressés peuvent faciliter l'élaboration de la loi générale en préparant l'opinion publique et peuvent aussi en étendre et en améliorer l'application ;

« Demande au législateur d'examiner dans quelles condi-

(1) La section du Nord de cette Association s'est également déclarée favorable à la réglementation de la fermeture des magasins par la voie du referendum patronal. Voy. les vœux par elle émis en 1911 à la suite du rapport de M. Depitre, art. 2 et 6 (Publications de l'Association, tract 1 de la 6e série *bis*, p. 64).

tions l'autorité municipale, sur son initiative, sur celle de la majorité des patrons ou sur celle de syndicats patronaux ou de syndicats d'employés ou d'ouvriers, et après enquête auprès de tous les intéressés et du public, peut rendre obligatoires ces accords pour toute la profession.

« Ces accords ne pourront être sanctionnés que s'ils constituent une amélioration des conditions du travail et s'ils sont conformes aux vœux des ouvriers et employés » (1).

Entre temps l'idée pénétrait au Parlement et s'acheminait vers une consécration législative formelle (2).

(1) *De la sanction...* p. 80. — Ajoutons que dès 1889 un Congrès international pour le repos hebdomadaire, tenu à Paris à l'occasion de l'exposition, décidait que, « sur la demande exprimée par la majorité des intéressés, le pouvoir central ou l'autorité locale pourrait, sans attenter en cela à la vraie liberté, prendre pour le pays tout entier ou pour la commune des mesures destinées à protéger le faible contre le fort en ce qui concerne le repos du dimanche » (Rapporté dans Bezançon, *op. cit.*, p. 178).

(2) Les difficultés auxquelles on s'est heurté dans l'élaboration et surtout dans l'application de la loi sur le repos hebdomadaire semblent avoir donné conscience au Parlement de la nécessité de recourir désormais davantage à des réglementations locales très souples, adaptées aux divers milieux et s'établissant avec le concours des professionnels. Voy. sur ce point le considérable rapport de M. Groussier relatif aux conventions collectives de travail, déposé à la Chambre le 5 décembre 1912 (Ch., *Doc. parl.*, n° 2334), *passim*, notamment p. 450-452 (*J. off.* du 22 avril 1913). — Rappelons d'ailleurs : 1° Que le projet sur le repos hebdomadaire voté par la Chambre le 27 mars 1902 avait un article 2 ainsi conçu : « Art. 2. — Le maire et, à Paris, le préfet, d'accord avec le conseil municipal, sont chargés, après avis des chambres syndicales patronales et ouvrières, de dresser la liste des exceptions qu'il y aura lieu d'établir suivant les nécessités du commerce et des industries de la localité » — 2° Qu'un amendement proposé par M. le député Fournier instituait précisément le système de la sanction par l'autorité publique des ententes patronales : « Les pharmaciens organiseront dans chaque ville un service de roulement. Dans les villes de plus de 10.000 habitants, ce roulement pourra être

Le 7 juillet 1910, M. Viviani, ministre du travail, déposait à la Chambre, au nom du gouvernement, un projet de loi sur la réglementation du travail des employés, où, après avoir fixé en principe à onze heures la durée du grand repos ininterrompu (art. 1), il faisait sienne la résolution deux fois votée par le Conseil supérieur du travail : « Art. 2. Le conseil municipal pourra, sur la demande des *trois quarts* des chefs d'établissements intéressés, décider la fermeture à une heure déterminée d'une ou plusieurs catégories des magasins de la commune comprenant tous les établissements faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle. L'arrêté ne sera exécutoire que trois mois après la date de sa publication. Il pourra être dé-

établi par quartiers » (*J. off.*, séance du 27 mars 1902, p. 1582). — 3° Que l'article 2 du projet élaboré par la commission du Sénat et rapporté par M. Poirrier était plus caractéristique encore : « Lorsqu'il y aura accord entre les *quatre cinquièmes* des chefs de maisons d'une même commune, exerçant le même commerce ou la même industrie, pour que le repos de leurs ouvriers ou employés ait lieu le même jour de la semaine, ainsi que les jours fériés légaux, pendant toute la journée, ou une partie de la journée, toute l'année ou une partie de l'année, le maire et, à Paris, le préfet, pourra prendre, sur leur demande, après avoir entendu tous les chefs des maisons intéressées, un arrêté prescrivant aux jours et heures qu'ils indiqueront la cessation du travail de tout ouvrier ou de tout employé dans tous les établissements de ce même commerce ou de cette même industrie, y compris ceux occupant moins de cinq ouvriers et employés » (Sénat, *Documents*, 1905, p. 28). — 4° Enfin qu'en 1908, saisie d'un projet de modification de la loi sur le repos hebdomadaire, la commission du travail de la Chambre y avait inséré la disposition suivante : « Les employeurs et les employés d'une même profession ou de professions similaires et connexes ont la faculté de choisir d'un commun accord, par profession ou par région, l'un quelconque des modes d'application du repos hebdomadaire prévus par la présente loi, qu'ils estiment préférables pour leurs intérêts. Un règlement d'administration publique arrêtera les mesures nécessaires à la consultation séparée des patrons et des employés » (Ch., *Doc. parl.*, n° 1578, p. 217).

féré au Conseil d'Etat dans le mois de sa notification aux intéressés. Dans ce cas,il ne sera pas exécutoire avant notification de la décision du Conseil d'Etat » (1).

Un passage au moins de l'exposé des motifs de ce projet mérite d'être ici reproduit : « Depuis quelques années et sur l'initiative des groupements professionnels d'employés et de commerçants, des accords sont intervenus dans un grand nombre de localités, à la suite desquels les établissements appartenant à une catégorie déterminée ont fixé d'une façon uniforme l'heure de la fermeture. Nous avons pensé qu'il serait utile d'introduire dans le présent projet une disposition qui, en donnant à ces accords une sanction légale, en faciliterait la généralisation. C'est pour ce motif que nous avons prévu dans l'article 2 que, sur la demande des trois quarts des chefs d'établissements intéressés, la fermeture pourra être ordonnée par le maire. Nous estimons, en effet, que cette mesure est susceptible de faire disparaître la plupart des difficultés d'ordre pratique que pourrait soulever l'application de la loi. »

Peu après (2), M. de Mun saisissait également la Chambre d'une proposition de loi limitant à dix heures par jour la durée du travail des employés, et dont voici l'article 5 : « Dans toute commune, le conseil municipal pourra promulguer un règlement fixant les heures d'ouverture et de fermeture des établissements faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle. Ce règlement deviendra obligatoire pour tous les établissements de la catégorie visée un mois après notification aux chefs de ces établissements, si, avant l'expiration de ce délai, un tiers de ceux-ci n'ont pas fait opposition par inscription sur un registre ou-

(1) Chambre, *Documents*, n° 273, p. 650.
(2) 13 janvier 1911, Chambre, *Documents*, n° 668, p. 48.

vert à la mairie. Le conseil municipal sera tenu de procéder ainsi toutes les fois qu'il en sera requis par un chef d'établissement ou par un syndicat professionnel d'employés » (1). Alors que le projet Viviani procède surtout du système allemand, c'est donc de la loi norvégienne que paraît s'inspirer la proposition de Mun.

Enfin, à l'heure où nous écrivons, la réforme paraît en excellente voie. La Commission du travail de la Chambre des députés vient de s'y rallier. Voici, en effet, ce que nous lisons dans *Le Parlement et l'Opinion* du 10 mars 1913 (2) :

« La Commission (séance du 5 mars 1913), estimant que le repos ininterrompu ne pouvait jouer efficacement qu'autant que les intéressés pourraient par entente préalable se concerter pour la réglementation de la fermeture, a organisé la procédure suivante :

« Si, dans une commune, le quart des chefs d'établissements d'une même catégorie ou un syndicat professionnel de commerçants ou d'employés (3) en fait la demande, le

(1) Citons aussi l'article 3, qui vise les dérogations : « Soixante jours par an, à des conditions déterminées par un règlement d'administration publique établi après *consultation des chefs d'établissements et groupements professionnels intéressés*, la durée journalière du travail pourra être prolongée jusqu'à douze heures. »

(2) P. 24-25. — M. le député J. Godart, rapporteur de la commission du travail, a bien voulu nous fournir sur les travaux de cette commission tous renseignements utiles. Nous tenons à lui exprimer ici nos remerciements.

(3) M. J. Godart avait proposé de conférer aussi aux associations de consommateurs le droit de provoquer le referendum ; mais la commission s'y est obstinément refusée. Elle s'est également opposée à ce que le maire pût de son propre mouvement consulter les intéressés ; et elle ne lui a reconnu aucun pouvoir propre de contrôle et d'appréciation. En poussant aussi loin qu'elle l'a fait la crainte de l'arbitraire municipal, on risque en réalité de compromettre des intérêts respectables (V. *suprà*, chap. II, 2).

maire devra consulter les commerçants intéressés sur les heures qu'il convient de fixer pour l'ouverture et la fermeture de la vente. Les heures adoptées par les trois quarts des commerçants consultés seront, par arrêté du maire, rendues obligatoires pour les établissements de la commune faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle. L'arrêté ne sera obligatoire que trois mois après la notification aux intéressés. Il pourra être l'objet de recours dans les termes du droit commun...

« M. Justin Godart soumettra à bref délai à la Commission un texte établi sur ces bases. »

Ainsi, dans la législation du travail, en France comme à l'étranger, un mouvement se dessine vers le referendum professionnel. Sans doute il n'est encore question, dans les projets dont il s'agit, que de la fermeture des magasins. Mais aucune raison péremptoire n'impose, croyons-nous, de restreindre à cet unique objet la consultation des chefs de maisons. Tout porte au contraire à penser qu'une fois engagé dans cette voie, le législateur français ne s'arrêtera pas là et que, devant l'excellence des résultats obtenus, il cherchera à provoquer la réalisation, par ce procédé nouveau, de bien d'autres réformes opportunes.

# DEUXIÈME PARTIE

## SOLUTION DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES SOULEVÉS PAR LE REFERENDUM PATRONAL.

Nous connaissons assez maintenant les grandes lignes de la réforme proposée, pour être à même de prévoir et de réfuter les objections qu'on nous pourrait adresser. L'idée du referendum patronal ne laisse pas, en effet, de susciter un certain nombre de difficultés ou plutôt de provoquer toute une série de questions, dont l'examen s'impose. Cette institution, se demande-t-on, ne va-t-elle pas à l'encontre de certaines lois fondamentales de notre organisation sociale ? N'apporte-t-elle pas aux grands principes de liberté, qui dominent notre système économique, une atteinte directe et très grave ? Au point de vue du droit public, n'est-ce pas une nouveauté dangereuse, bien difficile à concilier avec nos conceptions traditionnelles ? D'un autre côté, dans quelles conditions le referendum patronal fonctionnera-t-il à côté des instruments actuels du progrès professionnel ? Ne va-t-il pas faire double emploi avec d'autres institutions bienfaisantes ou en gêner le développement ? Enfin, avec la complexité des situations économiques et la multitude des intérêts à sauvegarder, la combinaison projetée sera-t-elle viable ? Ne se heurtera-t-elle pas à d'insurmontables difficultés pratiques ?

Répondre à ces questions sera l'objet des chapitres suivants.

# CHAPITRE PREMIER

## LE REFERENDUM PATRONAL ET LA LIBERTÉ.

> « Où tout le monde veut faire ce qu'il veut, nul ne fait ce qu'il veut ; où il n'y a point de maître, tout le monde est maître ; où tout le monde est maître, tout le monde est esclave. » Bossuet, *Politique tirée de l'Ecriture sainte*, liv. I, art. 3, prop. 5.

La première objection à prévoir, la plus bruyante sans doute, sinon la plus redoutable, est assurément celle de la liberté : « Respect, dira-t-on, à la liberté : à la liberté individuelle, à la liberté du travail, à la liberté du commerce : droits primordiaux de la personne humaine et principes nécessaires de toute prospérité économique. Chacun maître chez soi. N'empêchons personne de travailler ou de faire travailler au mieux de ses intérêts, de gagner sa vie comme il l'entend. Si certains chefs de maisons veulent fermer le dimanche, supprimer le travail de nuit, donner à leurs employés la semaine anglaise, libre à eux. Mais libre aussi aux autres, ne seraient-ils qu'une infime minorité, de ne pas les imiter. Tous sont etdoivent rester également libres. Laissons donc se développer d'elles-mêmes les ententes patronales spontanées, et gardons-nous bien d'entrer une fois de plus dans la voie des réglementations qui étouffent les initiatives et paralysent l'essor économique. Les progrès naîtront de la liberté même, quand le moment sera ve-

nu : plus lents peut-être, ils seront plus sûrs et en tout cas moins chèrement payés. »

Telle est l'objection (1). C'est celle qu'on oppose à toute réforme législative. Jamais elle n'a porté plus à faux.

Les faits l'ont déjà réfutée.

Respect, nous dit-on, à la liberté de la minorité. — Respect, répondons-nous, à la liberté de la majorité ! Que nous ont montré en effet les nombreux exemples rapportés au début de cette étude ? Que nous enseigne l'expérience des ententes amiables, sinon que partout des majorités professionnelles désireuses de mieux sont contraintes de se courber devant une poignée d'opposants, parfois devant un seul et d'en subir la loi ? « La prétendue liberté commerciale, déclarait à l'enquête du Conseil supérieur du travail le Syndicat des pharmaciens de l'Hérault, paraît être plutôt de la tyrannie exercée par une infime minorité » (2). Le jugement est sévère, mais cent fois les faits l'ont confirmé. Où donc règne-t-elle aujourd'hui cette absolue liberté, qu'on nous dit nécessaire et qu'on nous reproche de sacrifier ? Quand à Paris quinze cents pharmaciens sont arrêtés dans leurs projets de réforme par cinq de leurs confrères, quand à Clermont-Ferrand deux charcutiers en tiennent trente en échec ; quand à Genève d'importants groupes de commer-

(1) Elle a été plusieurs fois formulée au Grand Conseil de Genève lors de la discussion du projet de loi déjà signalé sur la fermeture des magasins le dimanche. Voy. *Mémorial du Grand Conseil*, 15 février 1911, p. 328 et suiv., et annexe p. 150 et suiv.

(2) *Cons. sup. du tr.*, session de 1912, Rapports, procès-verbaux, etc., p. 159. — Cf. cette déclaration faite au Grand Conseil de Genève par M. Perréard, président du Conseil d'Etat : « S'il y a quelqu'un qui porte atteinte actuellement dans ces corporations (pharmaciens et coiffeurs) à la liberté, ce sont les minorités » (*Mémorial*, 15 février 1911, p. 370).

çants sont contraints par cinq pour cent d'entre eux de garder leurs magasins ouverts le dimanche ; quand à Neuchâtel, à Luçon, à Lons-le-Saunier, à Salon, à Rive-de-Gier, à Saulieu, dans bien d'autres villes encore, un seul impose à toute une profession la loi de ses caprices et empêche des améliorations que tous les autres désirent, où donc est la liberté ? « La thèse de la liberté dans l'organisation du travail est une illusion, une fantasmagorie, qui s'évanouit au clair jour de l'expérience (1). »

— Mais en dépit des dissidences, les professionnels qui veulent d'une réforme gardent toujours le droit de l'accomplir ? La loi affirme et protège leur liberté !

— Liberté toute nominale ! Non certes, ils ne sont pas libres. La preuve, c'est que leurs généreuses tentatives restent inefficaces ; c'est que, malgré l'union de tous leurs bons vouloirs, malgré l'appui des syndicats d'employés et des ligues d'acheteurs, ils doivent presque toujours s'avouer vaincus ; c'est que, dans leur impuissance à secouer eux-mêmes le joug qui les paralyse, ils appellent de leurs vœux la loi qui les affranchira. Se contenter, devant le spectacle de leurs efforts brisés, de dire : « Vous êtes libres », n'est que dérision et hypocrisie (2).

Sans doute aucune contrainte *légale* ne pèse sur eux. Mais la contrainte légale ne constitue pas le seul mode de la contrainte ; et il ne suffit pas d'affirmer une liberté dans les constitutions et dans les lois pour qu'elle se trouve réa-

(1) Deslandres, *De la sanction...*, p. 16.

(2) Rappr. *mutatis mutandis*, le passage célèbre de Lacordaire : « Ne dites pas que nul, s'il ne le veut, n'est contraint de travailler le septième jour ; car c'est ajouter à la réalité de la servitude l'hypocrisie de l'affranchissement. Demandez à l'ouvrier s'il est libre d'abandonner le travail à l'aurore du jour qui lui commande le repos, etc... » (Conférences de Notre-Dame, année 1848, *Du double travail de l'homme*).

lisée dans les faits. La liberté des juristes et des économistes n'est souvent qu'une simple possibilité tout abstraite, à quoi rien d'effectif et de concret ne correspond. Que sont dans notre vie quotidienne les contraintes issues de la loi à côté des mille contraintes, bienfaisantes ou nuisibles, légitimes ou puériles, de l'opinion et des préjugés régnants, des mœurs et des usages, de la coutume ou de la mode ? A ces contraintes, qui pourtant n'ont rien de légal, ne sommes-nous pas forcés d'ordinaire de nous plier bon gré mal gré si nous ne voulons pas tomber dans une originalité de mauvais aloi, voire parfois dans la folie pure ?

Des contraintes plus irrésistibles encore pèsent sur les chefs d'entreprises : ce sont celles qui naissent de la concurrence. Dans un régime où la concurrence règne, ceux-là en effet l'emportent nécessairement sur leurs rivaux qui offrent aux clients des avantages supérieurs. Lors donc qu'un commerçant imagine quelque moyen nouveau de plaire au public acheteur, tous ses confrères doivent l'imiter ; cet unique fait la loi à tous (1). Voilà pourquoi il suffit d'ouvrir les yeux autour de soi, d'examiner un commerce quelconque, pour y voir les chefs de maisons se copier sans cesse et bien vite adopter les innovations de leurs concurrents ou en chercher d'équivalentes. Procédés de réclame, modes de crédit, heures d'ouverture et de fermeture, primes à la clientèle, étalages et expositions, systèmes d'éclairage, disposition intérieure du mobilier dans les magasins et dans les bureaux, tout ou peu s'en faut tend à être régi par des usages semblables quoique incessamment renouvelés. Ce sont partout les mêmes uniformités professionnelles que si un législateur armé de la contrainte publique avait passé par là.

(1) A moins, bien entendu, qu'ils ne s'adressent pas à la même clientèle. V. les remarques et les réserves faites plus haut, p. 36.

En face de la loi ainsi dictée par le concurrent qui satisfait le plus les illusions, les caprices ou les désirs légitimes du public, la prétendue liberté des autres commerçants n'a de la liberté que le nom. Liberté de perdre des clients et de manquer des affaires, liberté de succomber dans la lutte économique, liberté de la ruine et de la faillite : ce n'est pas la liberté.

Lors de la discussion au Grand Conseil de Genève du projet de loi sur la fermeture obligatoire des magasins, un conseiller chef de maison disait très justement : « Il faut être dans le commerce pour comprendre ces questions de concurrence » (1). Elles échappent aux théoriciens et aux doctrinaires, à ceux qui ne savent voir les réalités sociales qu'à travers les abstractions de leur idéologie. Ceux-là ne comprennent pas et demeurent sceptiques, quand un commerçant vient leur déclarer qu'il n'est pas libre de prendre du repos le dimanche si ses concurrents gardent boutique ouverte, qu'il n'est pas libre de fermer la semaine à sept heures si son voisin continue à recevoir les clients jusqu'à dix heures. Aussi ont-ils partout combattu au nom de la liberté tous les projets de fermeture obligatoire. Mais ce fut un curieux spectacle de voir, comme naguère à Genève, les hommes mêlés à la pratique économique, les commerçants, invoquer eux aussi la liberté à l'appui des mêmes projets. La liberté des uns n'était évidemment pas celle des autres. La liberté dont les premiers se faisaient les champions est une liberté idéale et toute théorique, la liberté que tous sont censés avoir, mais dont bien peu jouissent ; tandis que la liberté que réclamaient les seconds, c'est la liberté réelle, concrète, dynamique, celle qui est capable

(1) *Mémorial du Grand Conseil*, 15 février 1911, p. 344.

de passer à l'acte. Les uns étaient hypnotisés par le mot, les autres voulaient la chose.

Il n'entre certes pas dans notre pensée d'élever ici une protestation générale contre ces contraintes nées de la concurrence. Nous sommes bien loin de rêver d'un état social où elles ne joueraient plus. C'est grâce à elles que tous les progrès économiques se généralisent, que les initiatives heureuses imaginées par les uns sont pour le plus grand profit de la communauté adoptées par tous. Il ne saurait être question de supprimer la concurrence, mais seulement de la contrôler et de la discipliner, de lui interdire certains domaines où son action est néfaste. Il est des cas en effet où, au lieu de s'exercer pour le bien, ces contraintes sont source d'abus, où ce qu'elles imposent à tous c'est un régime de travail qui, tout en flattant certains caprices de la clientèle, constitue au fond un mal social. En vertu de ces contraintes, quiconque pour plaire au public aggrave les conditions du travail ou s'oppose à leur amélioration, dicte sa volonté à la profession tout entière. Nous en avons vu cent exemples. C'est seulement lorsque l'action de la concurrence tend ainsi à engendrer ou à perpétuer les misères professionnelles : journées trop longues, veillées, travail du dimanche, etc..., qu'il y a lieu de s'élever contre elle et de lui opposer la contrainte légale.

En intervenant alors afin de rendre obligatoires pour tous les réformes que presque tous désirent et que quelques-uns seulement entravent, la loi accomplit vraiment une œuvre de liberté (1). Elle est libérale parce qu'elle est libé-

(1) Sur cette idée qu'une loi imposant le repos du dimanche est une loi de liberté, voy. un beau discours du philosophe Ernest Naville dans *Actes du Congrès sur l'observation du dimanche tenu à Genève en* 1876, p. 379 et suiv. — Faut-il rappeler le texte célèbre de Cicéron : « Legum idcirco omnes servi sumus, ut liberi esse possimus » ?

ratrice. C'est ce qu'ont compris les commerçants allemands, qui, après avoir protesté — certains du moins — au nom de la liberté idéale contre les dispositions sur la fermeture obligatoire des magasins, n'ont pas tardé à s'en féliciter au nom de la libération conquise (1). Et cela nous explique pourquoi nous avons trouvé des précédents à l'institution que nous proposons jusque dans les pays les plus justement épris de vraie liberté, et même en Angleterre, le pays libéral par excellence.

Plaçons donc la question sur son véritable terrain. Il ne s'agit pas de savoir si oui ou non il y aura dans chaque profession, quant à la détermination des conditions du travail, une *loi* commune s'imposant à tous : très certainement cette loi existe, inscrite dans les faits, sinon formulée dans des textes : nulle part le régime du travail ne dépend que de la seule volonté individuelle de chaque chef de maison. Il s'agit de savoir qui fera cette loi inévitable. Qui donc sera législateur dans la profession ? Sera-ce le patron le plus âpre au gain, le plus hostile aux réformes ? ou sera-ce la majorité des bonnes volontés désireuses de mieux ? Voilà toute la question. Ce n'est pas, encore une fois, entre la liberté et la loi que nous avons le choix, mais entre deux lois, entre deux contraintes : entre la contrainte qui rend esclave et celle qui affranchit, entre celle qui enlève et celle qui restitue le pouvoir de faire bien, entre celle qui courbe toute la profession devant la volonté d'un seul, du plus dur, du plus rebelle au progrès, et celle qui la soumet à la bonne volonté de la quasi-unanimité. Entre ces deux contraintes, pour un vrai libéral l'hésitation n'est pas pos-

(1) *Cons. sup. du trav*, 1901, Rapports et documents, p. 34 ; 1904, p. 211 (R. Jay) ; Viard, *La réduction de la durée du travail de l'employé*, 1910, p. 118 et suiv.

sible : c'est bien la seconde qui représente le plus de liberté.

Assurément, il vaudrait mieux pouvoir se passer de l'action coercitive de l'Etat. Il vaudrait mieux que le concours spontané des bonnes volontés individuelles suffît toujours à réaliser les améliorations professionnelles. Malgré tout ce que renferme parfois d'illusoire et de factice notre amour pour la liberté au sens classique du mot, au sens d'absence de contrainte légale, ce sentiment est assez puissamment ancré dans nos esprits, le régime social qu'il a engendré ou dont il est issu a produit d'assez grandes choses, pour qu'on doive n'y porter atteinte qu'à regret et avec infiniment de circonspection (1). Aussi, sans reculer devant un appel à l'autorité que notre première partie nous a montré absolument nécessaire, avons-nous fait en sorte que l'intervention de la puissance publique fût entourée de toutes les réserves et garanties qui se pouvaient souhaiter. On argue parfois contre la législation du travail de l'incompétence de ceux qui l'élaborent ; ici la loi sera faite par les plus compétents, par les chefs d'entreprises eux-mêmes. D'ordinaire c'est seulement une majorité de moitié qui est législatrice ; nous exigeons la majorité des trois quarts. De plus, cette majorité n'aura pas pouvoir d'édicter n'importe quoi, mais uniquement d'*améliorer* les conditions du travail. Enfin les décisions ainsi prises ne s'imposeront pas brutalement et

(1) Cf. certaines réflexions de M. Gobin dans *L'idée d'obligation au groupement*, th. 1908, p. 251 et suiv. M. Gobin remarque aussi que souvent les nouvelles restrictions apportées à la liberté de l'individu ne nous choquent que parce qu'elles sont nouvelles. Un jour vient vite où l'on n'en sent plus que les avantages ; on les trouve alors toutes *naturelles* et on les accepte « comme aujourd'hui on accepte le Code civil et la législation ouvrière, l'organisation politique et les obligations familiales ».

sans contrôle ; grâce à une enquête et à l'organisation de voies de recours, la minorité sera mise à même de faire connaître et valoir les raisons de sa dissidence, et les oppositions respectables pourront être respectées. Si toute loi, pour réaliser la libération d'un grand nombre, porte atteinte à la liberté de quelques-uns, nous sommes tenté de croire que jamais l'atteinte n'aura été plus légitime, que jamais elle n'aura été plus légère, que jamais plus de garanties n'auront été prises pour prévenir les abus.

Une dernière remarque, pour rassurer les esprits qui redouteraient un excès de réglementations. Qu'ils ne croient pas que le mécanisme projeté soit destiné à fonctionner sans cesse et comme à jet continu. Très souvent, sa mise en mouvement ne sera aucunement nécessaire ; son efficacité bienfaisante résultera du simple fait de son existence légale, de la possibilité qu'on aura d'y avoir recours (1). Actuellement, si les rares chefs de maisons hostiles aux tentatives réformatrices sont si entêtés dans leur intransigeance, c'est parce qu'ils se sentent absolument invincibles. Peut-être se montreront-ils moins rebelles aux conciliations, lorsqu'ils sauront que leurs résistances peuvent être brisées. Beaucoup d'ententes aboutiront, qui aujourd'hui avortent ; et leur succès sera d'autant plus facile qu'au referendum proprement dit ces quelques récalcitrants préféreront certainement les accords amiables, qui leur apparaîtront plus souples, susceptibles de modalités plus variées.

Ainsi, provoquer et faciliter les ententes patronales spontanées, pousser les libres initiatives dans la voie du pro-

(1) Cf. la remarque souvent faite que la menace de grève est d'ordinaire plus efficace que la grève elle-même.

grès, tel sera le principal effet, nous dirions même, tel est le principal but de l'institution proposée. La part du principe interventionniste se trouve donc réduite au minimum. Sans doute ce n'est pas l'anarchique « laissez faire », dont nous avons vu l'inanité ; c'est le sage « aidez faire » d'un libéralisme de bon aloi. Qu'est-ce que des esprits soucieux tout à la fois de progrès et de liberté pourraient souhaiter de mieux ? (1)

(1) Il n'est pas sans intérêt de noter que des hommes animés de sentiments profondément libéraux, comme MM. Denys Cochin et de Nordling, qui, en vertu de leur libéralisme, s'opposaient à ce que la loi elle-même imposât le repos du dimanche à toutes les entreprises, se sont pourtant déclarés nettement favorables à la proposition Jay, votée en 1901 par le Conseil supérieur du travail. On sait que cette proposition, que M. Deslandres a reprise et généralisée, autorisait les pouvoirs locaux à ordonner, à la requête des deux tiers des commerçants intéressés, la fermeture générale des magasins. Voy. *Bull. de la Ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1903, p. 141 et 1904, p. 259 (M. de Nordling, vice président de la Ligue du dimanche) ; 1904, p. 256 (M. Denys Cochin, président de la même Ligue).

## CHAPITRE II

### LE REFERENDUM PATRONAL ET LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ.

Le 15 février 1911, par 41 voix contre 37, le Grand Conseil de Genève repoussait la proposition de loi suivante de M. le député Naine, à laquelle plusieurs fois déjà nous avons fait allusion et qui n'est pas sans analogie avec le projet de M. Deslandres : « Lorsque, dans un commerce ou une industrie, la majorité des trois quarts des intéressés de l'agglomération (communes de Genève, Plainpalais, Carouge, Eaux-Vives et Petit-Saconnex), ou d'une autre commune du canton, se seront mis d'accord pour réclamer, par pétition spéciale, la fermeture totale ou partielle le dimanche de leurs locaux ouverts au public, cette fermeture deviendra obligatoire pour tous les négociants ou industriels de la même profession. »

La principale raison des opposants fut d'ordre constitutionnel : « La loi projetée, dirent-ils (1), constitue une innovation dangereuse, absolument inconciliable avec nos principes législatifs. De quoi s'agit-il en effet ? D'ériger des groupes de patrons en législateurs, de leur conférer l'attribut essentiel de la souveraineté, qui est d'édicter des règles obligatoires pour tous. Or ce serait là un système de droit public entièrement nouveau. Jusqu'ici le Grand Conseil

(1) V. *Mémorial du Grand Conseil*, 15 février 1911, *passim*, notamment p. 358, 360, 387, 389. Nous reproduisons textuellement certaines formules des adversaires du projet.

seul a eu la puissance législative. Désormais les règlements ne seraient plus faits par les pouvoirs qui sont constitutionnellement organisés pour les faire, mais par une catégorie anonyme et inorganique de simples particuliers. Nous éprouverions une sorte d' « angoisse » (1) à nous engager dans cette voie ; car elle conduit en fin de compte à démembrer la souveraineté, à créer des Etats dans l'Etat, à bouleverser profondément les fondements de notre édifice politique. »

On peut s'attendre en France (2) aux mêmes objections. Il importe donc de les examiner.

Observons tout d'abord que la nouveauté juridique d'une institution n'est pas une raison suffisante pour la proscrire, lorsque par ailleurs sa bienfaisance et sa nécessité pratique ont été démontrées. Plutôt que de repousser, au nom d'un certain système de droit public, les innovations reconnues légitimes et bonnes, mieux vaut souvent modifier le système, en élargir les cadres, afin que ces innovations puissent y trouver place. C'est bien là en tout cas la méthode qui s'impose lorsque, comme aujourd'hui, les constructions juridiques qu'on prétend défendre sont fortement battues en brèche et paraissent en voie de profondes transformations (3). Par conséquent, alors même qu'elle serait entièrement fondée, l'objection n'engendrerait pas contre notre projet une fin absolue de non-recevoir.

(1) *Loc. cit.*, p. 388.

(2) A Genève, ces objections tiraient une force particulière du fait qu'un grand nombre de commerçants, à qui il s'agissait de déléguer ainsi la fonction législative, sont des étrangers.

(3) V. Duguit, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, 2e éd., 1911 ; Deslandres, *Influence de l'évolution sociale sur l'organisation politique de la démocratie*, dans *Semaine sociale de Bordeaux*, 1909, p. 229 et suiv. ; R. Demogue, *Notions fondamentales du droit privé*, 1911, p. 567 et suiv.

Mais elle est loin d'être entièrement fondée ; et il s'en faut de beaucoup que l'institution proposée constitue une innovation aussi radicale qu'on le pourrait croire.

D'abord son introduction dans notre droit public se trouve singulièrement facilitée grâce au rôle que nous avons reconnu à l'autorité communale (1). Il y a, à ce point de vue, entre le projet de Genève et celui de M. Deslandres une différence capitale, la même différence qu'entre un système de droit international privé qui déclarerait de plein droit exécutoires en France les jugements des tribunaux étrangers et notre système actuel qui exige un exequatur des tribunaux français (2). Dans le projet repoussé par le Grand Conseil, la majorité des membres d'une profession exerçait vraiment la fonction législative ; ses décisions s'imposaient directement et par elles-mêmes à la minorité ; c'est cela qui a été jugé trop hardi. Dans le système de M. Deslandres, au contraire, une autorité doit intervenir, qui déjà appartient au groupe des autorités constituées et qui déjà jouit d'un très large pouvoir réglementaire. Jusqu'à l'arrêté municipal, que le maire demeure libre de prendre ou de ne pas prendre, il n'y a encore qu'un projet, un simple vœu. Et une fois l'arrêté pris, ce qui lie juridiquement la minorité c'est cet arrêté même — comme tout autre arrêté municipal — plutôt que la volonté de la majorité (3). L'objection

(1) *Supra*, 1re partie, ch. II, 2. Cf. Deslandres, *De la sanction...*, p. 11, 19 et 32.

(2) La différence est même notablement plus grande, car les pouvoirs de nos tribunaux sont, à certains égards, bien moins étendus que ceux qui sont ici reconnus aux maires.

(3) C'est seulement à ce point de vue très spécial, strictement juridique, que nous attribuons à l'arrêté du maire une telle importance. A tous autres égards, la consultation des chefs d'entreprises reste pour nous l'élément essentiel de l'opération globale. Cf. *supra*, 1re partie, chap. II, 2.

qui a triomphé à Genève perd donc ici les trois quarts au moins de sa force (1).

Mais faisons, si l'on veut, abstraction de cette intervention de l'autorité locale, et plaçons-nous sur le terrain même de nos adversaires probables. Qu'une minorité de citoyens fût obligée, au nom de l'intérêt général, de se soumettre aux décisions d'une majorité, serait-ce donc là dans nos sociétés modernes quelque chose de si nouveau, un fait inouï et sans précédent ? N'en est-il pas partout ainsi ? N'est-ce pas là tout simplement le mode actuel et quasi universel d'application d'un principe fondamental qui gouverne tout le droit public et sans lequel aucune institution ne pourrait fonctionner, pas plus le syndicat, la société par actions ou le groupement mutualiste, que l'Etat, le département ou la commune ? Quel est ce principe ? C'est que toutes les fois que dans une collectivité, quelle qu'elle soit, une conduite

(1) Pour concilier la réforme projetée avec les principes législatifs en vigueur, M. le député Paul Pictet avait proposé au Grand Conseil de Genève le système suivant : au fur et à mesure que les 3/4 des membres d'une profession auraient exprimé le désir de fermer leurs locaux commerciaux ou industriels le dimanche, le Grand Conseil serait intervenu pour édicter une série de lois spéciales destinées à leur donner satisfaction. Il aurait pu y avoir ainsi une loi pour les pharmaciens, une autre pour les coiffeurs, une troisième pour les marchands de chaussures, etc... (*Mémorial*, 15 février 1911, p. 388). — Il n'est pas besoin de dire combien ce système serait impraticable dans un grand pays comme la France. Conçoit-on le Parlement français discutant aujourd'hui une loi sur la fermeture des boucheries de Saulieu le dimanche à une heure, demain une loi sur l'introduction de la semaine anglaise dans les banques de Châtillon-sur-Seine, après demain une loi sur la suppression du travail de nuit dans les boulangeries de Saint Nazaire, et ainsi de suite ? Pour sanctionner le referendum patronal, nous ne pouvons évidemment songer qu'à l'une ou l'autre des deux autorités locales munies du pouvoir réglementaire : maire ou préfet. Nous dirons plus loin pourquoi nous préférons le maire.

uniforme s'impose en vue du bien commun et qu'une décision unique doit être prise, il est inévitable que certains membres de la collectivité se plient à ce que d'autres veulent et soient liés par des lois qu'ils n'ont pas consenties. Otez ce principe et il n'est plus un seul groupement humain qui ne soit voué à l'anarchie et à l'impuissance : c'est le liberum veto des diètes polonaises (1).

Pourquoi refuserait-on d'appliquer ce principe à la collectivité des chefs d'entreprises, que l'expérience nous montre si étroitement solidaires ? Nous avons vu très souvent que des réformes professionnelles éminemment désirables ne sont possibles que si tous les réalisent de concert. Une même conduite s'impose donc à tous. Pourquoi ne pas reconnaître, au nom du bien commun, à la majorité des bonnes volontés le droit de prendre pour le groupe tout entier les décisions nécessaires ? Pourquoi ne pas organiser ici quelque chose d'analogue aux *associations syndicales de propriétaires* ?

Car c'est bien une institution de même ordre que nous proposons ; et le mécanisme prévu par les lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888 constitue vraiment, par rapport au projet de M. Deslandres, un précédent remarquable.

(1) Voilà pourquoi dans les sociétés par actions, par exemple, il y a des assemblées délibérantes, dont les décisions s'imposent aux minorités dissidentes. Voilà pourquoi aussi la jurisprudence, malgré les résistances de la « doctrine », a dû reconnaître aux assemblées d'actionnaires le droit de modifier à la majorité des voix les statuts sociaux (Cass. civ., 30 mai 1892, D. 1893.1.105). Cf. sur ces questions, envisagées de ce point de vue : E. Gounot, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé*, 1912, p. 269 et suiv. et les auteurs qui y sont cités.

On sait de quoi il s'agit (1). Ce mécanisme a pour but de faciliter, soit dans les campagnes, soit dans les villes, l'exécution de certains travaux d'intérêt collectif qui doivent procurer une plus-value directe à un groupe déterminé de propriétés. Ce sont par exemple des travaux de défense contre les inondations, de desséchement des marais, d'irrigation, de drainage, de curage ou de régularisation de canaux ou de cours d'eau ; des travaux d'assainissement dans les villes et villages, d'ouverture, d'élargissement ou de prolongement de voies publiques (L. 21 juin 1865, mod. le 22 décembre 1888, art. 1). Ce sont aussi des travaux de défense contre le phylloxéra (L. 15 décembre 1888), contre les incendies des forêts (L. 13 décembre 1902), contre les éboulements ou les glissements de terrains en montagne (L. 4 avril 1882). Il peut s'agir également de « toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif » ou de « toute autre amélioration ayant un caractère public dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux » (L. 21 juin 1865, mod. le 22 décembre 1888, art. 1). Les formules légales sont très larges.

De telles améliorations ne peuvent évidemment être réalisées que si tous les propriétaires s'unissent pour y participer et en couvrir les frais. Or il serait vain de compter toujours sur une entente amiable absolument unanime. Pour peu que les intéressés soient en nombre, des dissidences sont inévitables. Assurer malgré ces dissidences l'exécution des travaux utiles, tel fut précisément le but du législateur. A la demande d'un ou de plusieurs propriétaires ou sur l'initiative directe du préfet ou du maire, tous les intéressés sont convoqués en assemblée générale. Si une

(1) Voy. les divers auteurs de droit administratif, notamment Hauriou, *Précis*, 6e éd., p. 702 et suiv.

certaine majorité se prononce en faveur des travaux (1), le préfet peut, s'il y a lieu, constituer le groupe tout entier à l'état d' « association syndicale autorisée ». A partir de l'arrêté préfectoral, et sauf l'effet des voies de recours, la minorité se trouve liée. Elle est contrainte d'entrer dans l'association et de subir sa part des frais (2).

C'est tout à fait, on le voit, le système que nous proposons ; avec cette différence qu'au lieu de fonctionner entre professionnels, il fonctionne entre propriétaires ; au lieu d'avoir pour but l'amélioration du sort des travailleurs, il a pour but l'amélioration de la condition des biens. Si ce système a pu dans un cas s'établir sans soulever de protestations ni chez les juristes, ni chez les économistes, pourquoi en serait-il autrement dans l'autre ? Ce qu'on trouve légitime quand il s'agit de l'intérêt des propriétés, le condamnera-t-on quand il s'agit de l'intérêt des hommes ? Au regard des prétendus principes juridiques, les choses vaudraient-elles donc plus que les personnes ? (3).

(1) Cette majorité est variable. Voy. l'art. 12 de la loi du 21 juin 1865 (mod. le 22 décembre 1888).

(2) Cf. les opérations de *remembrement* organisées dans certains pays, en Allemagne et en Autriche par exemple, pour remédier au parcellement excessif de la propriété agricole. La majorité des propriétaires intéressés a, sous certaines conditions, le droit de contraindre la minorité à subir ces opérations avec les translations de droits qu'elles entraînent. V. Colson, *Cours d'économie politique*, Liv. III, p. 222 et suiv. — Cf. aussi le *concordat commercial*. Voy. A. Rouast, *Essai sur la notion juridique de contrat collectif dans le droit des obligations*, th. 1909, p. 253 et suiv.

(3) A peine est-il besoin de remarquer qu'en exposant les nombreuses applications partielles du referendum patronal dans les législations contemporaines (1re partie, ch. III), nous avons en quelque sorte répondu d'avance et de la façon la plus décisive à toutes les objections qui nous pourraient être adressées sur le terrain du droit public. Si le nombre grandit sans cesse des législations qui accordent droit de

## CHAPITRE III

### LE REFERENDUM PATRONAL ET LES MODES ACTUELS DU PROGRÈS PROFESSIONNEL.

Lorsque l'Association pour la protection légale des travailleurs fut appelée à délibérer sur la proposition de M. Deslandres, une fraction au moins de l'assemblée parut hésiter devant une adhésion sans réserve. Certains, fermement convaincus que seule la *loi* réalisera dans le monde du travail les réformes nécessaires, craignirent que le nouveau procédé de réglementation qu'on leur proposait ne vînt entraver l'essor de la législation ouvrière. D'autres le crurent destiné à faire double emploi avec le contrat collectif et par suite à en contrarier le développement normal. Enfin à quelques protagonistes de l'idée syndicale il sembla peut-être que le système du referendum allait limiter en fait le champ d'action du syndicat et diminuer son importance professionnelle.

Des uns et des autres nous voudrions dissiper les craintes, en précisant brièvement la fonction pratique du refe-

cité à cette institution nouvelle, si en Allemagne, en Autriche, en Angleterre, en Norvège, au Canada, en Australie, ailleurs encore, le législateur ne craint pas de déléguer aux professionnels comme une parcelle de la souveraineté en les faisant participer à l'élaboration des règlements du travail, n'est-ce pas la preuve que le referendum patronal, tel que nous le proposons, n'a rien en soi de radicalement incompatible avec les principes et les tendances du droit public moderne ?

rendum patronal dans ses rapports : 1° avec la loi, 2° avec le contrat collectif, 3° avec l'action syndicale. Nous dirons aussi quelques mots des ressources qu'il offre à l'activité des ligues d'acheteurs.

I. — *Le referendum patronal et la loi.* — Le lecteur a pu voir (*supra*, p. 89) qu'avant de donner son approbation au projet de M. Deslandres, l'Association pour la protection des travailleurs a cru nécessaire d'affirmer dans une sorte de préambule son inébranlable attachement au principe de la réglementation *légale*. Ce préambule ne s'imposait pas ; car le referendum patronal ne vise pas à remplacer la législation du travail, mais plutôt à en faciliter l'application, à en combler les lacunes, à en préparer les développements futurs.

Il ne tend pas à la remplacer. Quelque extension que puisse prendre le referendum professionnel, la loi proprement dite, la loi générale, édictée au nom de la justice et du bien commun, conserverait toujours, à côté et au-dessus de lui, sa place nécessaire. Il est en effet, dominant l'activité économique, des normes primordiales, que la loi garde toujours mission de déterminer et d'imposer à tous les travailleurs, quelle que soit leur volonté ou celle de leurs patrons, au besoin contre les volontés des uns et des autres. Il ne doit pas dépendre, par exemple, de libres accords amiables que les ouvriers et les employés aient droit ou non aux repos quotidiens ou hebdomadaires indispensables à la réfection de leurs forces physiques et au développement de leur vie morale et familiale (1). Il y a un certain mini-

(1) Cf. les critiques jadis adressées par M. de Lamarzelle au projet de loi de la Commission du Sénat sur le repos hebdomadaire (Sénat, *Débats*, 26 mai 1905, p. 950).

mum d'hygiène, de sécurité, de repos, au-dessous duquel le souci des intérêts généraux de l'humanité et des intérêts plus spéciaux de la nation ne permet pas de descendre. C'est ce qu'on a très justement appelé le « minimum national ». A la loi, gardienne de l'ordre public, appartient la tâche de le garantir à tous. Jamais le referendum patronal ne la remplacera dans ce rôle.

Mais si le sort des réformes primordiales ne peut être abandonné à la volonté des intéressés, il en est autrement des modalités de leur mise en pratique. En voulant déterminer elle-même, uniformément et minutieusement, tous les détails d'application des principes qu'elle proclame, la loi risque souvent de méconnaître la diversité et la complexité des conditions locales et professionnelles de l'activité économique, et par suite de léser bien des intérêts. Dans le commerce notamment, dont les besoins particuliers changent suivant les lieux et les saisons, suivant la nature des établissements et le genre de la clientèle, une adaptation est nécessaire de la règle légale à ces besoins variables. Or qui donc est mieux placé pour y procéder que les commerçants eux-mêmes ?

A ce travail d'adaptation peut d'ailleurs se joindre un travail d'extension. Réglementant pour la France entière les conditions du travail, le législateur doit forcément se contenter d'édicter un *minimum* d'améliorations ; il ne peut imposer partout que les prescriptions qui dès à présent sont partout applicables ; et il s'en faut bien que ces prescriptions épuisent toujours ce qui est possible et désiré dans chaque ville et dans chaque profession en particulier. Le referendum patronal servira précisément à compléter, suivant les desiderata des diverses localités et des diverses corporations, les dispositions de la loi. Nous avons déjà vu

cela en Allemagne et dans quelques autres pays. La loi allemande du 30 juin 1900 n'ordonne la fermeture des magasins que de 9 heures du soir à 5 heures du matin. Mais, grâce au referendum, il est loisible aux intéressés, avec le concours des autorités locales, de prolonger la durée du repos professionnel en avançant l'heure de la fermeture du soir, ou en retardant le matin celle de l'ouverture.

Souvent aussi, au lieu de tendre simplement à améliorer l'œuvre du législateur, le referendum professionnel permettrait d'instituer des réglementations toutes nouvelles, sur des matières dont jusqu'ici la loi ne s'est pas occupée. Ce serait le cas en France pour le repos du samedi soir. « En admettant, déclarait dans la récente enquête du Conseil supérieur du travail la chambre de commerce d'Angoulême, en admettant que la semaine anglaise soit désirable, le moment n'est pas venu de l'implanter en France » (1). C'est fort possible. Mais il y a certainement des villes ou des professions où le moment est venu de l'implanter. C'est justement à quoi pourrait être employé le mécanisme proposé.

En perfectionnant ainsi la législation d'hier, le referendum patronal faciliterait sans doute les voies à la législation de demain. Si les projets de loi relatifs à la fermeture obligatoire des magasins le dimanche soulèvent aujourd'hui tant d'oppositions, c'est parce que l'opinion n'y est pas assez préparée, parce que malgré leur incontestable efficacité les propagandes des syndicats et des ligues n'ont pas suffisamment réformé les mœurs du public. Mais le jour où, grâce à des accords professionnels de plus en plus multipliés, la fermeture dominicale se généraliserait dans la plupart des

(1) *Cons. sup. du trav.*, 1912, Rapports et documents, p. 235.

villes de France, nul doute qu'on ne rencontrerait plus, pour rendre cette fermeture légalement obligatoire, les mêmes difficultés (1).

L'Allemagne nous fournit un saisissant exemple de cette influence du referendum patronal sur les développements ultérieurs de la législation du travail. La loi de 1900 sur les magasins a eu un tel succès, les commerçants ont si largement usé du referendum pour fixer à huit heures au lieu de neuf heures le moment de la fermeture, le public consommateur s'est si facilement plié à cette mesure, qu'en mars 1909 la Commission du Reichstag, constatant que la plupart des intéressés réclamaient la fermeture à huit heures, votait le principe de sa généralisation par législation d'Empire (2). En 1900, la fermeture obligatoire à 9 heures apparaissait comme une hardiesse que beaucoup critiquaient. Et voici qu'après quelques années de pratique du referendum, la fermeture de huit heures soulève moins d'objections ! Cet exemple ne suffit-il pas à dissiper les inquiétudes des partisans de la protection légale ?

II. — *Le referendum patronal et le contrat collectif.* — Le contrat collectif de travail a très certainement pour but, comme le referendum patronal, d'instituer dans chaque profession de véritables chartes réglementaires, plus souples que la loi, mieux adaptées qu'elle aux besoins variables des divers milieux économiques (3). Un rapprochement

(1) Cf. R. Jay, dans *De la sanction...*, p. 77. Cf. aussi les observations présentées au Grand Conseil de Genève par M. Ody le 15 février 1911 (*Mémorial*, p. 366).

(2) V. Viard, *La réduction de la durée du travail de l'employé*, th. 1910, p. 123.

(3) Cf. le très important rapport de M. le député Groussier sur les conventions collectives de travail, déposé à la Chambre le 5 décembre

s'impose donc entre ces deux institutions (1). Comment les différencier ? Ne sont-elles pas destinées à faire double emploi l'une avec l'autre ?

Qu'elles puissent avoir souvent le même objet, c'est certes fort possible. On a vu dans certaines villes des contrats collectifs entre patrons et employés réglementer la fermeture des magasins ou l'application de la loi sur le repos hebdomadaire, comme l'ont fait ailleurs des ententes entre patrons seuls (2). Il semble cependant que l'organisation même de ces deux institutions tende à leur assigner des domaines différents. Le contrat collectif est, comme son nom l'indique, un contrat, donc une opération où les parties en présence sont juridiquement égales et jouent un rôle identique. Il doit donc intervenir de préférence là où patrons et employés jouissent en fait et en droit d'un égal pouvoir de décision. Son domaine principal, c'est ce qui constitue l'ob-

1912, p. 449 et suiv. (*J. off.* du 22 avril 1913. Chambre, *Documents*, n° 2334). Sur la nature juridique du contrat collectif, voir surtout la thèse de M. André Rouast (1909).

(1) Le rapprochement s'impose d'autant plus que, dans le referendum patronal tel que nous le concevons, le vote des chefs de maisons doit être suivi d'une sorte d'adhésion du syndicat d'ouvriers ou d'employés. On pourrait être tenté de croire que cette adhésion transforme l'opération en un véritable contrat collectif. Il n'en est rien. Dans tout contrat, en effet, les parties en présence sont censées jouer le même rôle juridique. Or ici la participation des patrons à l'élaboration de la loi professionnelle est certainement plus importante que celle des employés. Leur vote constitue l'élément vraiment essentiel de l'opération. L'adhésion du syndicat d'employés fait en quelque sorte l'office d'un moyen de contrôle. Elle a pour but d'empêcher que le pouvoir réglementaire reconnu aux chefs d'entreprises ne serve à autre chose qu'à l'*amélioration* des conditions du travail.

(2) Voy. par exemple les conventions collectives entre groupes de commerçants et syndicats d'employés rapportées dans le *Bulletin de l'Office du travail*, 1910, p. 583 (Marseille), et 1911, p. 13 (Saint-Etienne).

jet propre du *contrat* individuel de travail : le salaire et tout ce qui s'y rattache, par exemple le délai-congé. Du referendum au contraire, acte surtout patronal, relèveraient plutôt les questions pour lesquelles les mœurs professionnelles et le droit lui-même reconnaissent aux chefs de maisons un pouvoir de décision prépondérant, celles qui dans la grande industrie font l'objet des *règlements* d'ateliers. Il doit être employé à fixer non les conditions du contrat de travail, mais les conditions de l'exécution du travail, ou du moins celles parmi ces conditions qui sont trop directement liées à la gestion économique des entreprises pour que les patrons n'aient pas le droit de les fixer eux-mêmes par un acte unilatéral de volonté (1).

Dans le commerce, le referendum servirait surtout à réglementer la fermeture des locaux ouverts au public. Cette réglementation ne fait pas, en effet, comme la détermination des salaires ou appointements, la matière d'un débat contractuel entre patrons et employés. Elle émane presque toujours des patrons seuls. Lors donc que le besoin se fait sentir dans une profession d'édicter des heures uniformes de fermeture, c'est à une consultation patronale qu'il faut procéder plutôt qu'à un contrat collectif.

D'ailleurs un tiers des commerçants français n'ont pas d'employés ou n'occupent que les membres de leur famille (2). Les questions de fermeture se posent évidemment

(1) Sur les distinctions auxquelles nous nous référons ici et sur la nature juridique des règlements d'ateliers, voir notre étude : *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé*, 1912, p. 282 et suiv. Cf. la thèse toute récente (juin 1913) de M. H. Gazin : *De la nature juridique des règlements de travail*.

(2) J. Godart, *La limitation de la journée de travail des employés de commerce*, *Questions pratiques de législation ouvrière*, 1910, p. 123.

pour eux comme pour les autres. Or à quel titre participeraient-ils à un contrat collectif ? Et là même où il y a des employés, comment ces employés pourraient-ils intervenir comme parties principales, lorsqu'ils ne sont pas directement intéressés, lorsque, par exemple — le cas est très fréquent dans les maisons de faible importance — l'heure de la fermeture quotidienne est notablement postérieure à celle de leur départ, ou encore lorsqu'il s'agit d'édicter la fermeture générale du dimanche dans une profession pratiquant déjà le repos collectif !

On conçoit donc qu'entre les deux institutions dont nous parlons une certaine différenciation soit possible au point de vue de leur objet. Assurément, il se peut que cette différenciation soit parfois délicate à établir et que, suivant les professions ou les localités, les mêmes réformes s'effectuent tantôt par referendum patronal et tantôt par contrat collectif. Mais qui donc serait fondé à s'en plaindre ? Quel inconvénient y a-t-il à ce que, pour réaliser certains progrès, deux voies au lieu d'une s'offrent parfois aux bonnes volontés ?

Presque toujours du reste les circonstances seront telles qu'on ne pourra choisir indifféremment l'une ou l'autre. Le contrat collectif et le referendum patronal diffèrent en effet profondément quant aux conditions générales qui déterminent leur intervention. Véritable contrat, la convention collective de travail suppose en présence deux groupements qui se sentent des intérêts opposés et qui cherchent un compromis entre leurs prétentions contraires. C'est le traité qui inaugure la paix entre des belligérants ou qui empêche un conflit à la veille d'éclater. Tout autres sont les circonstances qui font recourir au referendum. Au lieu d'être en lutte et d'émettre des volontés opposées, employeurs et employés

sont unis pour le bien général de la profession : les uns et les autres veulent l'amélioration des conditions du travail. Si conflit il y a, ce n'est pas — l'expérience des ententes amiables nous le montre — entre patrons d'une part, ouvriers et employés de l'autre, mais entre d'un côté la majorité des chefs de maisons, soutenue par les employés, et d'autre part une faible minorité de chefs de maisons s'appuyant sur l'égoïsme ou l'insouciance d'une fraction de la clientèle.

Referendum patronal et contrat collectif répondent donc à des besoins distincts. Dans l'ensemble des instruments actuels du progrès professionnel, l'un comme l'autre peut avoir sa place.

III. — *Le referendum patronal et l'action syndicale.* — Vue par un certain côté, l'organisation du referendum patronal paraît bien faire échec à l'idée syndicale, au principe de la représentation intégrale de la profession par le syndicat. Ce n'est pas en effet du syndicat patronal que le projet Deslandres prescrit la consultation, mais de chaque chef de maison individuellement : chacun concourt directement pour sa part à l'élaboration de la loi professionnelle. Et, du côté des ouvriers et des employés, si le syndicat doit être invité par le pouvoir municipal à déposer dans l'enquête qui suit le referendum, chacun des ouvriers ou des employés garde le droit de faire également entendre son avis et de contribuer ainsi à éclairer la religion de l'autorité. Dans ces conditions, on peut s'attendre à ce qu'un certain syndicalisme, qui proclame absolus les droits du syndicat et qui vise à l'anéantissement de toutes les prérogatives individuelles devant la volonté toute puissante du groupe, élève ici une protestation.

Nous en prenons aisément notre parti. Si c'est une bonne chose de développer les groupements corporatifs et d'étendre leurs moyens d'action, c'en est une autre, croyons nous, et non moins opportune, de maintenir ces groupements dans l'ordre, de préciser les limites de leur autorité, d'empêcher l'absorption de la volonté professionnelle par une oligarchie de syndiqués.

Mais en réalité les syndicats n'ont rien à redouter de l'institution du referendum Loin de diminuer leur influence, elle offrira au contraire un nouvel objet à leur activité.

Du côté patronal tout d'abord, le syndicat ne jouira pas seulement, en matière de referendum, du pouvoir d'initiative, qu'avec M. Deslandres nous lui reconnaîtrons ; il exercera, en fait sinon en droit, une influence considérable sur le résultat même du referendum. Beaucoup de chefs de maisons hésiteront à décider par eux-mêmes, ou du moins par eux seuls, des intérêts professionnels en cause. C'est dans le syndicat qu'ils les discuteront ; et c'est là que s'élaborera l'opinion commune qui triomphera ensuite dans le referendum.

Cette même action décisive — celle de tout groupe cohérent et organisé sur une masse inorganique et amorphe — le syndicat d'ouvriers ou d'employés l'exercera de son côté sur la masse des travailleurs intéressés : action d'autant plus efficace que le syndicat sera plus nombreux et inspirera davantage confiance. En outre, des droits spéciaux, très importants, lui sont reconnus : c'est d'abord celui de provoquer, quand il le juge bon, le referendum ; et l'on peut présumer qu'il en usera aussi volontiers que le syndicat patronal, qui possède, lui aussi, le même droit. C'est ensuite celui de faire connaître son opinion dans l'enquête organisée par le maire. Consulter le syndicat d'employés

est même, nous l'avons vu, pour l'autorité municipale une obligation rigoureuse ; et nous sommes allé jusqu'à admettre qu'un avis défavorable de ce syndicat devait entraîner en principe l'ajournement des réformes projetées (*supra*, 1re partie, ch. II, 3). Enfin qui donc sera mieux placé que lui pour intenter, lorsque les intérêts des employés seront en jeu, toutes les actions utiles, pour exercer contre certaines décisions les voies légales de recours ou pour veiller à la stricte observation des mesures prises ?

C'est donc bien à tort que les amis des syndicats se défieraient de la proposition de M. Deslandres. A la suite d'un des leurs, M. Artaud, qui représente les employés au Conseil supérieur du travail, ils doivent plutôt y voir « un moyen de développer le mouvement syndical (1) ».

IV. — *Le referendum patronal et l'action des consommateurs.* — Faut-il ajouter maintenant que le referendum patronal est plus encore un moyen de développer l'action bienfaisante des consommateurs soucieux de progrès social ? C'est au sein des ligues sociales d'acheteurs qu'il a trouvé sa formule la plus générale ; c'est aux difficultés qui entravaient leur influence réformatrice qu'il a pour but de répondre. Quoi d'étonnant si, dans la mise en action de son mécanisme, les ligues d'acheteurs ont un rôle à jouer ?

Quel sera ce rôle ? Celui-là même que nous leur avons vu jouer dans la réalisation des ententes amiables.

Elles provoqueront elles-mêmes le referendum. Toujours à l'affût des occasions de progrès, mêlées à la masse du public tout en prenant sans cesse contact avec les groupements de patrons et d'employés, elles savent mieux que

(1) *De la sanction*, p. 28.

personne quelles sont les améliorations opportunes, quelles réformes sont possibles sans soulever l'opinion. Comme aux syndicats d'employeurs et d'employés, nous leur reconnaîtrons donc un droit d'initiative. Et cette prérogative leur sera d'autant plus utile que l'action directe des syndicats intéressés pourrait être souvent paralysée par la crainte de provoquer les mécontentements et les rancunes des patrons hostiles aux réformes.

Le referendum mis en mouvement, il faut en assurer le succès ; il faut déterminer le vote favorable du plus grand nombre possible de chefs d'entreprises. Les ligues d'acheteurs pourront s'y employer. Par des circulaires, par des lettres personnelles, par des visites, elles entraîneront les hésitants, dissiperont les inquiétudes des timides, pèseront sur les opposants. La pression qu'exerce un syndicat indispose et irrite ; n'y pas céder est parfois comme un point d'honneur. Combien plus persuasives sont les démarches de clients qu'on respecte et qu'on sait influents !

Les ligues d'acheteurs agiront enfin sur l'opinion. Dans l'enquête qui doit suivre le referendum, le public a le droit de faire entendre sa voix, voix plus éloquente que toute autre, sans doute, aux oreilles du maire. Il importe que cette voix soit favorable. Les ligues d'acheteurs s'efforceront de la rendre telle. Affiches, tracts, conférences, communications aux journaux, tous les moyens opportuns seront mis par elles à contribution pour arracher les consommateurs à leurs habitudes d'égoïsme et d'indifférence, pour les éclairer sur les abus qui règnent, dont ils sont la vraie cause, et qu'il s'agit de supprimer, pour leur montrer combien facile serait cette suppression, quels soulagements au prix d'une gêne insignifiante seraient apportés aux travailleurs. Grâce à cette campagne, elles assureront le succès des réformes

projetées ; et ces réformes pourront pénétrer dans les mœurs, sans que soient à redouter de décourageants retours en arrière.

Susciter les essais d'amélioration, déterminer l'adhésion des chefs d'entreprises, créer dans l'opinion publique un courant favorable aux réformes : tel pourrait être demain avec le referendum, comme tel est aujourd'hui sous le régime des ententes amiables, la triple tâche des ligues sociales d'acheteurs. Et elles s'y livreraient avec d'autant plus de confiance et d'efficacité qu'elles n'auraient plus à craindre, comme aujourd'hui, de voir leurs efforts se briser devant les résistances de deux ou trois réfractaires.

## CHAPITRE IV

### EXAMEN DE QUELQUES DIFFICULTÉS PRATIQUES.

Il nous faut enfin prévoir un certain nombre d'objections d'ordre pratique. Une innovation de l'importance de celle que propose M. Deslandres ne manque pas d'en soulever. A l'Association pour la protection des travailleurs, où il s'agissait d'étudier le principe même de la réforme plutôt que les détails de sa mise en œuvre, on s'arrêta sans doute assez peu à ce genre d'objections. Mais il en fut autrement au Grand Conseil de Genève, où les adversaires de la proposition Naine (*supra*, p. 106) leur firent une large place. Et nous-même avons pu nous convaincre, au cours d'entretiens avec des personnes particulièrement compétentes (1), qu'elles étaient peut-être, plus que bien d'autres, à redouter.

Passons donc en revue les principales difficultés de réalisation qu'on nous pourrait opposer.

I. — L'énoncé même du projet que nous étudions fait surgir une première objection : « Le referendum patronal, dira-t-on, ne doit servir qu'à *améliorer* les conditions du travail. Que faut-il entendre par une amélioration ? Qui donc dira si une mesure améliore ou non le régime du travail ? Si vous laissez toute liberté aux professionnels et à

(1) Notamment avec M. Garcin, professeur d'économie politique et de législation industrielle à la Faculté libre de droit de Lyon.

l'autorité municipale, ne verra-t-on pas s'établir parfois, sous couleur d'amélioration, des pratiques regrettables, voire de véritables abus ? Qu'est-ce qui, par exemple, ressemble plus à une « amélioration » que l'institution du repos dominical collectif dans la boulangerie ? Et cependant, comme le public se nourrit le dimanche aussi bien que les autres jours, cette réforme n'est possible que si l'on impose aux ouvriers double travail le samedi. Sous prétexte de permettre à des hommes de se mieux reposer un jour, les épuiser la veille par un labeur au-dessus de leurs forces, est-ce là un progrès ? (1) Où donc, entre ce qui améliore et ce qui aggrave les conditions du travail, placerez-vous la ligne de démarcation ? Quel critérium apportez-vous ? »

La question n'est pas aussi embarrassante qu'elle le paraît. Neuf fois sur dix, en effet, pour ne pas dire davantage, il ne pourra pas s'élever l'ombre d'un doute sur le qualificatif à donner aux réformes en projet. Réduire la durée du travail, avancer l'heure de la fermeture quotidienne des magasins, fermer le dimanche à midi au lieu de tenir boutique ouverte toute le journée, assurer aux employés — comme à Dijon dans les banques (*supra*, p. 17) — une heure plus régulière de sortie, leur donner le temps de prendre leurs repas aux heures normales, voilà certainement des mesures dont il ne viendra à l'esprit de personne de contester le caractère d'*améliorations*. Les lois sur les associations syndicales de propriétaires se sont déjà servies de ce terme générique d' « amélioration » (2), et nous n'avons

(1) De fait, on a vu parfois les ouvriers boulangers protester contre cette réforme. Voy. le rapport de la Commission du travail pour 1907, *J. off.*, 26 août 1908, Annexe, p. 763. Cf. *Bull. L. S. A.*, 1908, p. 130 ; *Bull. Off. trav.*, 1909, p. 1300.

(2) *Supra*, p. 111. La loi du 21 juin 1865, modifiée le 22 décembre

pas connaissance qu'il ait jamais fourni matière à difficultés.

Dans les très rares cas où surgira quelque doute, ce n'est pas le maire ni les professionnels qui prononceront souverainement. Contre l'arrêté municipal toutes les voies ordinaires de recours seront ouvertes, et tout intéressé pourra prouver devant le Conseil d'Etat que la mesure dont il s'agit aggrave en réalité le régime du travail.

Quand pareil débat sera soulevé, soit devant le Conseil d'Etat, soit, au préalable, devant le maire lui-même, aura-t-on, pour le résoudre, des critères assez sûrs ? Très certainement. En voici deux qui nous paraissent s'imposer et qui suffisent : pour savoir si une mesure constitue vraiment une amélioration, il faut s'assurer qu'elle est conforme tout à la fois : 1° aux vœux des ouvriers ou employés, 2° aux principes directeurs de la législation du travail. De la réunion de ces deux conditions découle une *présomption* d'amélioration, dont pratiquement on se peut contenter.

1° La première exigence se comprend sans peine. Les ouvriers et les employés étant d'ordinaire les plus directement intéressés aux réformes, doit être considérée comme inopportune et par suite doit être privée de la sanction publique toute mesure qui se heurterait à une opposition marquée de leur part. C'est l'enquête du maire qui révélera cette opposition. S'il existe un syndicat et qu'il émette un avis défavorable, l'autorité municipale ne peut en principe passer outre ; elle doit refuser l'exequatur au referendum patronal (Cf. *supra*, p. 62). Grâce à cette première condition,

1888, autorise la constitution d'associations syndicales, non seulement pour certains travaux déterminés qu'elle énumère, mais encore pour « toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif » et pour « toute autre amélioration ayant un caractère public dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux ».

le danger d'un surmenage excessif engendré par une réforme en elle-même souhaitable n'est plus à craindre. Si les ouvriers boulangers, par exemple, consentent avec joie — c'est le cas à Dijon — à cuire et à porter le samedi du pain pour deux jours, n'est-ce pas la preuve que ce surcroît de travail ne dépasse pas leurs forces et qu'à leurs yeux le repos dominical vaut bien ce sacrifice ?

2° Mais nous ne saurions nous en tenir là. Nombreux sont les ouvriers qui volontiers accepteraient, dans l'espoir d'un gain supplémentaire, des pratiques fâcheuses, telles que le travail du dimanche. L'autorité publique ne peut prêter son concours à de semblables pratiques. Pour caractériser l'amélioration, un second critérium est donc nécessaire, d'ordre objectif celui-là. Si nous voulons éviter tout arbitraire, c'est au législateur lui-même que nous devons le demander. N'est-ce pas à lui qu'incombe la mission de guider les autorités administratives et les tribunaux dans la détermination du bien social ? En instituant une réglementation du travail, il n'a pas pu ne pas s'inspirer de certains principes directeurs. De ces principes le maire (1) et le Conseil d'État s'inspireront aussi. Tout ce qui tend par exemple à réduire la durée du travail, à remplacer le travail de nuit par le travail de jour, à supprimer les veillées, à établir le repos dominical collectif, à suspendre normalement le travail pour les repas (L. 2 novembre 1892, art. 3), à substituer à un régime de dérogation le régime du droit commun, tout cela, c'est incontestable, est pour le législateur *objectivement bon.* Dès lors une mesure qui viserait à

(1) Certains maires ignorent sans doute la législation du travail. Aussi pourrait-il être utile d'obliger l'autorité communale, avant de sanctionner le referendum patronal, à prendre l'avis de l'inspecteur du travail.

un résultat opposé ne saurait constituer une *amélioration*, ni par conséquent faire l'objet d'un arrêté valable.

Mais, encore une fois, les difficultés que l'on craint ne se présenteront presque jamais, et il est à présumer qu'au moindre doute le maire s'abstiendrait de sanctionner le vote patronal.

II. — *L'intérêt des consommateurs* servira sans doute aussi de thème à objections.

Il ne s'agit pas ici de la question de principe. A ceux qui prétendraient que l'intérêt des consommateurs est la fin suprême de l'organisation sociale, qu'il doit primer tout autre intérêt et par conséquent ne recevoir aucune entrave, nous nous contenterons d'opposer une simple protestation. Nous nous refusons absolument à admettre que, quand un conflit s'élève entre les exigences des acheteurs et celles des travailleurs, les premières doivent nécessairement l'emporter. Tout dépend de ce que valent moralement et socialement les unes et les autres. Oui certes, les conditions du travail, dans le commerce surtout, ne peuvent être améliorées sans qu'il en résulte pour le public une certaine gêne, l'obligation de plier ses fantaisies à une certaine discipline. Mais qu'est-ce que cette gêne en face des bienfaits sociaux dont elle est peut-être la contre-partie? Que vaut notre égoïste plaisir d'avoir du pain frais le matin à notre café au lait, en regard de la santé, de la liberté, du bonheur domestique des ouvriers boulangers condamnés au dur labeur de la nuit? Et parce qu'il plaît à un certain public d'attendre pour se faire raser l'après-midi du dimanche, est-ce une raison suffisante pour refuser aux coiffeurs les joies du repos familial ?D'ailleurs les exigences des consommateurs ne sont pas aussi grandes, aussi impérieuses qu'on le croit d'ordi-

naire. A force de flatter leurs commodités, de satisfaire leurs caprices, on les a rendus égoïstes et on a créé chez eux des besoins factices. Mais l'expérience déjà longue des progrès sociaux réalisés jusqu'ici — v. gr. repos dominical dans les postes et dans les gares de marchandises, fermeture des magasins à 9 heures ou à 8 heures en Allemagne, etc... — a prouvé avec évidence que le public n'était pas rebelle à toute discipline et qu'il savait à l'occasion renoncer sans récriminer à de vieilles habitudes d'imprévoyance et de sans-gêne (1).

Mais l'objection prendra une forme moins générale, plus pratique. « Ce ne sont pas seulement, dira-t-on, d'égoïstes habitudes, mais des intérêts parfaitement respectables, que vous risquez d'atteindre. Qu'arrivera-t-il, en effet, si chaque profession acquiert le pouvoir de réglementer les conditions du travail ? Il arrivera, par exemple, que, poussés par le désir de réduire leurs frais généraux, des groupes de chefs de maisons édicteront non seulement la fermeture totale du dimanche, mais la fermeture quotidienne à une heure peu tardive, à 7 heures ou à 8 heures. Mais alors, quand donc les ménages ouvriers, ceux dont les membres sont astreints au travail tous les jours de la semaine jusqu'à 7 ou 8 heures, pourront-ils faire leurs achats ? N'allez-vous pas les priver du bénéfice de toutes les bonnes occasions et les réduire à s'adresser à des intermédiaires qui, pour des prix plus élevés, ne leur fourniront que des produits inférieurs ? De même, supposez que dans une petite ville où les communes et hameaux environnants ont coutume de s'approvisionner le dimanche, les commerçants s'avisent de fermer ce jour-là :

(1) Voy. au surplus R. Jay, dans *Cons. sup. du trav.*, 1901, p. 102 ; Bezançon, *La protection légale de l'employé*, 1903, p. 136-137 ; et surtout Deslandres, *L'acheteur*, p. 201 et suiv.

où et quand les ouvriers agricoles et les fermiers feront-ils leurs emplettes ? Et que deviendraient les malades, si une majorité de pharmaciens décidait la fermeture dominicale de toutes les officines sans exception (1) ? Les organisations professionnelles de l'Ancien régime sont mortes de ce qu'on a appelé « l'égoïsme corporatif », de leur tendance à faire des règlements dans l'intérêt exclusif de la profession et contre l'intérêt du public. Prenez garde de ne pas ouvrir la voie aux mêmes errements. »

Ces craintes sont pour le moins exagérées. Dans l'état actuel de nos mœurs commerciales, les chefs de maisons mettent en tout et partout un soin trop jaloux à plaire à leur clientèle, à satisfaire ses moindres désirs, même illégitimes, pour que la perspective de les voir user du referendum contre les intérêts bien compris du public soit, de longtemps encore, à envisager. Si dans le petit centre agricole dont on nous parle, on instituait un referendum pour la fermeture du dimanche, nous sommes persuadé non seulement que l'affirmative ne réunirait pas les trois quarts des suffrages, mais qu'elle n'en obtiendrait pas un seul.

Et puis, nous l'avons dit et redit, le vote patronal n'a pas de plein droit force obligatoire. L'autorité publique jouit d'un pouvoir souverain de contrôle et d'appréciation. Elle doit organiser une enquête ; et dans cette enquête tous les consommateurs ont le droit de proposer leurs objections. Comment imaginer qu'un maire soucieux de sa réélection ne prête pas l'oreille à leurs voix ? Et à supposer qu'il puisse jamais y avoir dans une ville de France une majorité de pharmaciens capables de voter la fermeture dominicale sans instituer un service de garde, croit-on sérieusement que le

(1) L'hypothèse a été faite au Grand Conseil de Genève. Voy. le *Mémorial* du 15 février 1911, p. 361.

maire et le préfet (1) seraient l'un et l'autre assez ennemis du bien général pour sanctionner leur décision ?

Au surplus, qu'on ne perde pas de vue la vraie portée du projet qui nous occupe. Son but n'est pas d'imposer dans toutes les villes et dans toutes les professions certaines réglementations nouvelles. mais simplement d'en permettre et d'en faciliter l'établissement là où le besoin s'en fait sentir et où toutes les conditions propices se trouvent réunies. Ces réglementations seront d'ailleurs extrêmement variables, s'adaptant à toutes les exigences de la vie économique locale. Ainsi, s'agit-il de la fermeture du dimanche ? Dans les villes à grosse population ouvrière, ne bénéficiant pas de la semaine anglaise, il est évident qu'au lieu de la fermeture de toute la journée, c'est la fermeture de midi ou de dix heures qu'on tentera d'instituer. Et s'il s'agit de la fermeture quotidienne, rien n'oblige d'adopter une heure uniforme pour tous les jours ouvrables. On pourra, au contraire, comme dans beaucoup de législations étrangères, autoriser un jour ou deux par semaine une fermeture plus tardive, afin précisément de donner le temps aux travailleurs de faire leurs achats.

En un mot, nous avons la conviction que, grâce à la souplesse du mécanisme proposé et grâce à la collaboration qu'il implique entre les chefs de maisons, le public et l'autorité municipale, les divers intérêts en présence, notamment ceux des consommateurs, seront aisément sauvegardés.

III. — A Genève, on a également invoqué contre la proposition Naine (2) la difficulté de classer exactement les

(1) Nous croyons utile de reconnaître au préfet, conformément d'ailleurs au droit commun, un droit de contrôle sur les arrêtés réglementaires du maire.

(2) Voy. *Mémorial du Grand Conseil*, 15 février 1911, Annexe, p. 160 ; *L'Ami du dimanche*, juin 1911, p. 86.

professions, l'existence de commerces multiformes, susceptibles d'être rangés aussi bien dans une catégorie que dans une autre, la concurrence que des magasins restés ouverts pourraient faire à des magasins d'une catégorie voisine ayant décidé la fermeture (Ex. : bouchers et charcutiers) (1), etc...

Mais à supposer ces objections entièrement fondées, elles ne prouveraient qu'une chose, c'est que toutes les professions ne se prêteront pas avec une égale facilité à l'organisation du referendum. Or, de ce qu'une institution bonne ne peut fonctionner partout, est-ce une raison pour vouloir qu'elle ne fonctionne nulle part ?

En fait il y a un très grand nombre de professions qui sont parfaitement délimitées (Ex. : pharmaciens, coiffeurs, banquiers, boulangers, marchands de chaussures, etc.) et où nous avons vu s'instituer le plus aisément du monde des ententes amiables. Pourquoi le referendum proprement dit y rencontrerait-il plus d'obstacles ?

Rarement du reste les difficultés redoutées seront telles qu'on ne puisse les tourner. Si par exemple les bouchers craignent la concurrence des charcutiers, ils se refuseront très certainement à voter une mesure qui ne s'appliquerait pas à la fois aux uns et aux autres ; et alors le referendum s'établira — comme naguère à Saulieu l'entente pour la fermeture dominicale (*supra*, p. 29) — entre les chefs de maisons des deux professions réunies. Charcutiers et bouchers pourraient être aussi compris dans un referendum plus général s'étendant à tous les commerces de l'alimentation. Suivant les circonstances, en effet, il sera bon de choisir tantôt le genre (Ex. : alimentation, habillement) et

(1) Cf. *Cons. sup. du trav.*, 1912, Procès-verbaux et documents, p. 77.

tantôt l'espèce (Ex. : boucheries, chapelleries) comme cadre professionnel du referendum (1).

Gardons-nous d'ailleurs d'exagérer les difficultés du classement des professions. Le langage, l'opinion publique et surtout l'administration fiscale en arrivent d'ordinaire assez facilement à bout.

Remarquons enfin que, dans tous les pays où le législateur a réglementé la fermeture des magasins, les mêmes difficultés se sont présentées. Partout on en a triomphé. Rien ne permet de supposer qu'il en serait autrement chez nous.

IV. — Voici une autre objection qui paraît grave : « Les entreprises, nous dira-t-on, ne diffèrent pas seulement entre elles par leur objet, mais aussi par leur importance. Il y a de « petits » commerçants et il y en a de « grands » (2) ; et ceux-ci sont pour les premiers de rudes concurrents. Si vous les faites tous participer pêle-mêle à un même referendum, n'est-il pas à craindre que les petits, plus nombreux, ne se liguent contre les grands pour les « majoriser », comme on dit en Suisse, et ne leur imposent certaines mesures destinées uniquement à entraver la bonne marche de leurs exploitations ? »

(1) V. *infra*, 3e partie, § 1.

(2) On sait que la législation autrichienne et la législation allemande ont une tendance marquée à distinguer les grandes entreprises des petites, dans l'industrie tout au moins, et à les soumettre à des régimes différents. Un arrêt récent et déjà célèbre du Conseil d'État (affaire Cognacq, 29 novembre 1912, *Bull. Off. trav.*, 1913, p. 80) prouve que dans le commerce français la distinction pourrait être parfois utile, notamment en ce qui concerne l'article 8-4° de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire. Il est vrai que le criterium de distinction ne serait pas facile à trouver. Voy. sur ce point la proposition de loi Aubriot du 12 décembre 1912.

Que la pensée puisse venir de telles coalitions, nous ne le nions certes pas. Mais le danger n'est pas aussi grand qu'il paraît. Sur quoi en effet pourraient porter ces coalitions ? Le referendum ne doit servir qu'à l'*amélioration* du régime du travail. Or, de nos jours, c'est précisément dans les petites entreprises que se rencontrent les conditions de travail les plus dures. C'est là notamment que les journées sont plus longues, la fermeture plus tardive, que les magasins restent ouverts le dimanche. Dès lors, qu'est-ce que les grandes maisons pourraient redouter de la rivalité des petites ?

Quelque rares cependant que puissent être ces tentatives de coalition, il importe de les prévoir et d'y remédier. Le remède est triple : 1° Il consiste tout d'abord dans le droit pour le maire de refuser sa sanction au vote patronal. Si nous avons reconnu ce droit à l'autorité municipale, ce n'est pas seulement, on le sait (*supra*, p. 58), en vue de l'intérêt général du public, c'est aussi pour lui permettre de tenir compte des arguments des patrons de la minorité et de faire respecter les oppositions respectables. 2° Que si néanmoins le maire passe outre aux justes objections des chefs de maisons opposants, sa décision n'est pas sans appel. Ceux qui s'estiment lésés peuvent solliciter du préfet la réformation de l'arrêté municipal. 3° Enfin nous croyons utile de fournir aux membres de la minorité une garantie plus efficace encore, en leur ouvrant le recours en annulation devant le Conseil d'Etat, toutes les fois que la mesure prise ne serait qu'un moyen détourné de troubler gravement l'exercice de leur industrie et de modifier à leur détriment les conditions normales de la concurrence économique (1).

(1) L'hypothèse suivante nous a été signalée. Dans certaines grandes villes, à Lyon par exemple, quelques boulangers ont fait construire des fours à chauffage long et dispendieux, destinés par

Dans le projet de loi à élaborer, un texte spécial devrait prévoir expressément ce chef d'annulation.

Grâce à ce triple contrôle — du maire, du préfet et du Conseil d'Etat — le danger n'est assurément plus à craindre de voir le referendum, détourné de son but légal, servir d'instrument à des rivalités interpatronales (1).

V. — Nous devons enfin prévoir l'hypothèse où l'expérience condamnerait comme trop gênantes ou trop préjudiciables au public les mesures instituées par referendum. Si le besoin se fait sentir d'un retour en arrière, pourra-t-on se défaire assez facilement des réglementations ainsi établies ? Pourra-t-on à l'occasion les modifier et les adapter à des conditions nouvelles de la vie économique ?

La question mérite réflexion. Quoique infiniment moins pesant que la loi proprement dite, le referendum patronal restera sans doute toujours un instrument plus lourd et plus rigide que l'entente amiable. Il n'est cependant pas impossible de trouver le moyen de lui conférer la souplesse requise. Nous admettrions volontiers par exemple : 1° que dans le quatrième mois de la mise en vigueur d'une réforme

conséquent à ne jamais s'éteindre et spécialement aménagés pour cuire du pain jour et nuit. Il est à craindre que les autres boulangers ne s'unissent contre ces redoutables concurrents et ne votent la suppression du travail de nuit simplement pour les empêcher d'utiliser normalement leur outillage. Nous estimons qu'en pareil cas, si l'autorité locale passait outre à l'opposition de la minorité, sa décision serait susceptible de recours devant le Conseil d'Etat pour le motif indiqué au texte.

(1) Nous avons supposé une coalition des petits commerçants contre les gros. On peut aussi concevoir que des groupes de chefs de maisons se liguent contre leurs concurrents d'un quartier déterminé. Les remèdes que nous indiquons permettent tout aussi bien de pourvoir à ce danger.

— donc après une période d'essai de trois mois — le maire pût rapporter son arrêté à la requête soit des syndicats d'employeurs ou d'employés, soit du tiers des chefs d'établissements ; 2° qu'à toute époque le retrait ou la suspension de l'arrêté municipal fût possible après enquête, si la moitié des chefs de maisons en faisaient la demande ; 3° qu'en cas d'urgence le maire eût le droit, par décision motivée rendue sur simple requête d'un des syndicats patronaux intéressés, de suspendre pour une période très courte l'application de son arrêté. Ces moyens, ou tous autres semblables, suffiraient, croyons-nous, à parer aux difficultés signalées.

Mais empressons-nous d'ajouter qu'à dire vrai il n'y aura que très rarement lieu de revenir sur les réformes une fois accomplies. Leur établissement exige en effet une adhésion si complète de la part de tous les intéressés : employeurs, employés, consommateurs, autorité publique, que jamais elles ne risqueront d'être faites à la légère, et que bien vite elles pénétreront dans les mœurs pour y rester définitivement. L'expérience des pays qui pratiquent le referendum pour la fermeture des magasins nous permet de n'avoir sur ce point aucune inquiétude. Quand par exemple à Lubeck en 1902 on consulta les commerçants sur le maintien de la fermeture journalière à 8 heures, votée l'année précédente, sur 1.200 réponses il n'y en eut que 20 de défavorables (1). Les choses se passeront vraisemblablement de même chez nous.

Enfin, n'oublions pas que, si le mécanisme proposé reste malgré tout un peu lourd, il n'est pas appelé à entrer sans cesse en action. Très souvent des ententes amiables dispen-

(1) Viard, *La réduction de la durée du travail de l'employé*, p. 121.

seront de s'en servir. Comme nous l'avons déjà dit, provoquer et faciliter ces ententes, tel sera peut-être le principal résultat de la loi que nous demandons. Une infime minorité de récalcitrants entravent aujourd'hui les libres accords professionnels. Il suffira dans bien des cas de la simple menace de recourir au referendum pour faire tomber leur opposition. Et ainsi une foule de réformes opportunes pourront s'établir sans qu'aucune des difficultés examinées dans ce chapitre — et qui d'ailleurs, nous venons de le voir, ne sont pas insurmontables — soient pratiquement à redouter.

# TROISIÈME PARTIE

## RÉALISATION PRATIQUE DU REFERENDUM PATRONAL

Il ne nous reste plus qu'à esquisser un plan de réalisation pratique du referendum professionnel, à montrer comment l'institution proposée pourrait être utilement organisée et réglementée par le législateur français. Bien entendu, nous ne saurions prétendre, en une question aussi nouvelle, présenter un projet définitif. Aussi serons-nous assez sobre de développements.

### § 1. – Cadre territorial et professionnel du referendum.

Il importe tout d'abord de déterminer dans quel cadre serait appelé à fonctionner le mécanisme dont il s'agit.

A. — Au point de vue *territorial*, la commune, cadre habituel des ententes amiables, paraît par là même toute désignée pour être aussi celui du referendum (1).

Cependant, dans les villes de plus de 50.000 habitants, où les besoins particuliers du commerce, les mœurs de la clientèle et par suite les possibilités de réformes varient souvent d'un quartier à l'autre, il pourrait être bon de limiter, à l'occasion, le referendum à une partie seulement de

(1) Toutefois nous sommes persuadé que dans les petites communes le referendum n'interviendra en fait presque jamais, toute réglementation du travail commercial y étant à peu près impossible.

la commune. Nous avons vu maintes fois chez les coiffeurs, chez les pharmaciens et même chez les marchands de nouveautés, des ententes amiables pour la fermeture dominicale restreintes aux seuls quartiers d'une grande ville où cette fermeture ne rencontrait aucun obstacle sérieux, c'est-à-dire aux quartiers bourgeois (1).

Inversement, il faut aussi prévoir le cas où, la concurrence interpatronale s'exerçant sur un champ plus vaste, la réalisation d'une amélioration exigerait l'adhésion simultanée des commerçants ou des industriels de plusieurs communes. En pareille hypothèse, c'est naturellement le préfet, et non plus le maire, qui sanctionnerait le vote patronal (2).

B. — Quant à la détermination du cadre *professionnel* du referendum, la plus grande liberté doit être laissée sur ce point aux combinaisons locales. Le referendum pourra tantôt ne pas dépasser les limites d'une profession unique (Ex. : les coiffeurs, les pharmaciens, les épiciers, les marchands de chaussures), tantôt s'étendre à un groupe assez considérable d'entreprises de même ordre (Ex. : les magasins de l'alimentation, ceux de l'habillement, les services de transports, les industries du bâtiment), tantôt enfin comprendre toutes les industries ou tous les commerces de la circonscription territoriale. Comme aujourd'hui quand il

(1) Mais nous craignons bien que la délimitation précise des quartiers ne fournisse parfois matière à de sérieuses difficultés. Notons que quelques législations étrangères, la législation anglaise notamment, et, en France, le projet voté l'an dernier par le Conseil supérieur du travail autorisent expressément le referendum par quartiers.

(2) Evidemment le mécanisme que nous proposons n'aurait pas à entrer en jeu si, comme cela arrive souvent dans la grande industrie, le champ de la concurrence s'étendait à la France entière ou même en dépassait les frontières.

s'agit d'ententes amiables, tout dépendra des circonstances locales et de la nature des réformes en cause (1).

### § 2. — Objet du referendum.

Quelles réformes pourront faire l'objet du referendum patronal ?

Nous avons dit qu'il ne devait servir qu'à *l'amélioration des conditions du travail*. A la rigueur, le législateur pourrait se contenter de cette formule générale, sur le sens de laquelle nous nous sommes déjà abondamment expliqué (2). Mais nous préférerions un texte plus explicite, d'une inter-

(1) Il faut s'attendre à de fréquentes difficultés ; mais d'ordinaire elles ne seront pas insurmontables. Prenons un exemple. Supposons qu'un referendum soit proposé entre les chapelleries d'une ville en vue de la fermeture quotidienne à sept heures et qu'il y ait dans la même ville deux ou trois bazars où se vendent des chapeaux. Si le referendum est restreint aux seuls chapeliers et que ceux-ci redoutent vraiment la concurrence de ces bazars, ils se prononceront sûrement contre la mesure projetée. On essayera peut-être alors d'étendre le referendum aux bazars, et ainsi une majorité pourra être obtenue en faveur de la réforme. Mais, en imposant la fermeture à sept heures à des bazars qui vendent non seulement des chapeaux, mais bien d'autres choses encore, on risque de gêner gravement leur exploitation normale, si du moins d'autres groupes de magasins vendant des articles semblables restent ouverts après sept heures. Dans l'enquête qui doit suivre la consultation patronale, les propriétaires des bazars ne manqueront pas de faire entendre une protestation ; et si le maire passe outre à leur opposition, ils auront le droit de déférer l'arrêté municipal au Conseil d'Etat (*infra*, § II, 7°). Donc, cette fois encore, la réforme en projet n'aboutira pas. Mais il y aura, croyons-nous, presque toujours un moyen de tourner les difficultés : il consistera à comprendre dans le referendum tous les commerces de détail de la ville (hormis ceux de l'alimentation). L'expérience de ce qui se passe à l'étranger nous montre d'ailleurs que c'est très souvent dans ce cadre élargi que fonctionne le referendum pour la fermeture des magasins.

(2) *Supra*, I^re^ partie, ch. II, 5 et II^e^ partie, ch. IV, 1.

prétation plus aisée, et qui suggérerait plus clairement aux intéressés la tâche à entreprendre. Il faudrait, croyons-nous, énumérer tout d'abord, à titre d'exemples, un certain nombre d'améliorations plus particulièrement opportunes et réserver pour la fin la formule générale avec les restrictions qu'elle comporte.

Voici, avec de brefs commentaires, le texte que nous proposerions :

« Le referendum pourra avoir pour objet : 1° La suppression des dérogations autorisées par les lois réglementant le travail. »

Les dispositions légales sur la durée du travail, sur le travail de nuit et sur le repos hebdomadaire prévoient en effet un certain nombre d'exceptions d'une nécessité plus que problématique et dont la restriction a été souvent demandée (1). Le referendum patronal nous paraît le moyen le plus commode pour provoquer, partout où les circonstances économiques le comportent, l'abolition de ces dérogations (2).

(1) Cf. Pic, *Traité de législation industrielle*, éd. de 1912, p. 691. M. Pic constate notamment qu' « aucune des usines à feu continu de la circonscription lyonnaise (verreries, papeteries, établissements métallurgiques) n'emploie de femmes aux équipes de nuit malgré la tolérance légale. »

(2) Il résulte des rapports annuels de la Commission supérieure du travail que très souvent des groupes d'établissements, auxquels la loi ou des arrêtés préfectoraux reconnaissent le droit d'organiser le repos hebdomadaire par roulement, substituent de concert à ce régime celui du repos collectif du dimanche. Voy. notamment le rapport pour 1911, *J. off.*, 10 août 1912, annexe, p. 1202 : « Parmi ces établissements se trouvent surtout des commerçants de l'alimentation (boulangeries, pâtisseries, épiceries, charcuteries, boucheries, etc.). L'exemple de ces établissements pourrait conduire à se demander si toutes les exceptions accordées par la loi ou les arrêtés préfectoraux

« 2° La fermeture des magasins toute la journée du dimanche ou une partie de ce jour. »

« 3° La détermination des heures avant ou après lesquelles les magasins et les bureaux ne pourront être, la semaine, ouverts au public. »

« 4° La fermeture des magasins au public pendant le repos de midi. »

Ces trois dernières dispositions sont celles que nous avons le plus fréquemment rencontrées dans les législations étrangères et dans les projets français qui font une place au referendum professionnel. La fermeture des magasins, tant la semaine que le dimanche, constitue d'ailleurs l'objet le plus habituel des ententes amiables. Il est donc bon de la mentionner expressément dans notre énumération (1).

présentent bien un caractère de nécessité absolue. En ce qui concerne les exceptions légales, seule une modification de la loi pourrait les restreindre [Désormais, le referendum y suffirait]. Il n'en est pas de même des arrêtés préfectoraux, qui peuvent être retirés. Mais il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les préfets n'ont pas à cet égard un pouvoir arbitraire et qu'ils ne peuvent rapporter ces arrêtés que s'il s'est produit ultérieurement un fait nouveau justifiant le retrait de la dérogation. » Evidemment le vote favorable des patrons dans un referendum serait plus que suffisant pour constituer ce fait nouveau, puisque même aujourd'hui — et nous nous permettons d'attirer sur ce point l'attention des ligues sociales d'acheteurs — on a pu se contenter d'une déclaration de négociants bénéficiaires d'une dérogation, qui prenaient l'engagement d'y renoncer si les autres négociants y renonçaient également (Circulaire du ministre du travail du 15 janvier 1913, *Bull. Off. trav.*, mars 1913, p. 308).

(1) Pour dissiper une objection souvent faite contre tous les projets de fermeture obligatoire, disons qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une fermeture totale et absolue — dont pourraient souffrir, le dimanche surtout, les petits commerçants qui logent dans leur arrière-boutique — mais de la « fermeture au public » ou « fermeture à la vente ». Il faut et il suffit qu'aux heures fixées par les règlements, les magasins soient fermés à toute personne se présentant pour obtenir des produits ou marchandises.

« 5° Toute réforme tendant à rendre plus complet et plus effectif, pour les employés et ouvriers ou pour les chefs de maisons eux-mêmes, le repos du dimanche. »

Nous visons ici toutes les mesures qui favoriseraient le repos dominical, sans être cependant comprises dans les paragraphes 1 et 2. Par exemple, on a vu parfois, dans les commerces restant ouverts le dimanche, des ententes s'établir en vue de supprimer ou de restreindre ce jour-là le service de livraison à domicile. Des groupes de boulangers notamment ont maintes fois essayé la suppression du portage du pain. Ces tentatives sont à encourager, car elles sont un acheminement vers la pratique du repos dominical collectif dans les professions où la loi ne l'a pas imposé. Et là même où les ouvriers et employés ne travaillent pas le dimanche, elles ont toujours l'avantage de permettre aux chefs de maisons et aux membres de leurs familles de participer eux aussi au repos dominical.

« 6° Le repos de l'après-midi du samedi ou un repos équivalent. » La question de la semaine anglaise n'est sans doute pas assez mûre pour recevoir de la loi une solution générale. Mais, grâce au referendum, le demi-jour de congé hebdomadaire, complément pratiquement indispensable du repos dominical, pourrait être organisé partout où le permettraient les circonstances locales et les besoins professionnels.

« 7° Et généralement toute réforme améliorant les conditions du travail, pourvu qu'il soit constant que la mesure proposée ne peut pas avoir pour résultat de troubler gravement, au détriment de la minorité opposante, les conditions normales de l'exercice de la profession. Une mesure qui serait en opposition avec les principes de la législation du travail ou qui serait manifestement contraire aux vœux des

ouvriers ou employés intéressés, ne sera jamais réputée constituer une amélioration. »

Pourront par exemple, en vertu de ce paragraphe 7, faire l'objet du referendum : la réglementation ou la suppression — surtout pendant la mauvaise saison — de la garde des étalages sur la voie publique (1), la substitution du « pain de jour » au pain de nuit, la suppression des livraisons à domicile à partir d'une certaine heure, etc... Les initiatives généreuses peuvent se donner libre carrière.

Il importait toutefois, pour prévenir tout abus, de préciser la définition de l'amélioration et d'assurer le respect des intérêts légitimes des chefs de maisons de la minorité. C'est l'objet des formules que le lecteur vient d'avoir sous les yeux. Nous les avons déjà expliquées et justifiées par avance, quand nous examinions les difficultés pratiques auxquelles nous devions nous attendre (2). Insister à nouveau serait superflu.

### § 3. — Du droit d'initiative.

Qui pourra provoquer la consultation patronale ? Les législations étrangères et les projets français offrent sur ce point, nous l'avons constaté, de notables divergences. Pour faciliter le plus possible l'amélioration des conditions du

(1) Dans l'enquête du Conseil supérieur du travail (1912), un assez grand nombre d'organisations patronales, consultées sur la réglementation des étalages, ont répondu : « C'est une question municipale... » Il est possible en effet que cette question relève plutôt des municipalités que du législateur. En tout cas, si c'est une question municipale, c'est aussi et plus encore une question professionnelle. C'est en d'autres termes une de ces questions pour la solution desquelles l'emploi du referendum professionnel sanctionné par l'autorité municipale sera souvent tout indiqué.

(2) *Supra*, IIe partie, ch. IV, 1 et 4.

travail, nous estimons qu'on devrait être ici très large et reconnaître le droit de mettre en mouvement le referendum :

1° A une certaine proportion des chefs d'entreprises intéressés : le tiers par exemple. Il en est ainsi en Allemagne et ce système n'y a donné que d'excellents résultats. Une pétition émanant d'une fraction aussi considérable du patronat prouve évidemment que la réforme proposée est opportune, que le moment est venu d'en tenter la réalisation.

2° Aux syndicats d'employeurs. Leur opinion sur une question professionnelle représente en effet d'ordinaire celle du tiers au moins des chefs d'établissements.

3° Aux syndicats d'ouvriers ou d'employés appelés à bénéficier des réformes. C'est souvent sur leurs pressantes instances que se concluent les ententes amiables. Pourquoi ne pourraient-ils pas provoquer aussi le referendum ?

4° Au maire lui-même. Il suppléera les intéressés, quand la crainte de s'attirer les hostilités des patrons opposants paralysera leur action. Disons d'ailleurs, pour prévenir certaines inquiétudes, qu'aucun arbitraire municipal n'est ici à redouter. S'il dépend du maire de mettre en mouvement le referendum, il ne dépend pas de lui d'influer sur ses résultats. Jamais il ne pourra édicter une mesure que les trois quarts des chefs d'entreprises intéressés n'auraient pas expressément acceptée.

5° Aux associations de consommateurs ou ligues d'acheteurs poursuivant un but exclusivement désintéressé. Nous nous sommes déjà expliqué à ce sujet (1). Nous craignons

(1) *Supra*, IIe partie, ch III, 4. Nous avons déjà dit aussi que, dans sa séance du 5 mars 1912, la Commission du travail de la Chambre des députés avait refusé de suivre M. Justin Godart qui proposait de

que beaucoup de maires n'hésitent à s'immiscer d'eux-mêmes dans ces questions d'ordre professionnel, source pour eux de fréquentes difficultés. Là où il existera une ligue d'acheteurs, elle pourra intervenir utilement à leur place. Souvent aussi elle se substituera, non moins utilement, aux syndicats d'employés ou d'ouvriers, dont l'initiative risquerait d'être vue d'un œil peu sympathique par les chefs d'établissements. Suscitée par la clientèle elle-même, la consultation patronale aura toujours plus de chances de succès.

Toutefois, afin d'éviter une multiplication excessive de consultations inopportunes, il y aurait sans doute avantage à exiger des groupements de consommateurs certaines garanties, et à ne reconnaître le droit d'initiative qu'aux associations spécialement autorisées par décret rendu sur la proposition du ministre du travail.

Ainsi, dans le système que nous proposons, le maire *pourrait* toujours et en toute hypothèse organiser un referendum sur une réforme déterminée ; et il le *devrait* toutes les fois qu'il en serait requis soit par un tiers des chefs d'établissements intéressés, soit par un syndicat d'employeurs ou d'employés, soit par l'une des associations de consommateurs ou ligues d'acheteurs autorisées à cet effet.

### § 4. — Procédure.

La procédure du referendum comprendrait plusieurs phases :

1. — Il faudrait tout d'abord porter à la connaissance des intéressés et du public l'objet et les conditions de la réforme projetée. Si le maire a reçu une pétition rendant obligatoire

reconnaître aux associations de consommateurs le droit de provoquer le referendum relatif à la fermeture des magasins.

pour lui la consultation patronale, c'est le texte même de cette pétition qui devrait être ainsi notifié, et cela dans un délai déterminé, un délai de dix jours par exemple. Aux chefs de maisons, aux syndicats professionnels et aux associations de consommateurs seraient adressés des avis individuels, qui feraient en outre connaître le lieu, le jour et l'heure du vote patronal. Quant au public, il serait informé par voie d'affiches.

2. — Le referendum proprement dit aurait lieu quinze jours au plus tôt, un mois au plus tard après ces notifications. Il importe, tout en évitant d'inutiles retards, de laisser aux intéressés le temps de se concerter et d'étudier en commun les conséquences de tous ordres de la réforme en cause.

A la municipalité, qui connaît aisément tous les chefs d'entreprises de la commune, incomberait le soin de dresser les listes de votants.

Les suffrages seraient émis à bulletins secrets. C'est le meilleur moyen de prévenir entre professionnels les disputes, les rancunes, les mises à l'index.

Le maire — ou son délégué — assisté de deux chefs d'établissement, procéderait au dépouillement du scrutin, dont le résultat devrait être immédiatement affiché à la porte de la mairie (1).

(1) Peut-être serait-il bon de prévoir, pour les petites villes surtout et pour les professions peu nombreuses, des procédures plus rapides et moins formalistes, de permettre le vote par lettres ou par simples déclarations orales ou par tous autres procédés jugés opportuns, l'institution d'un scrutin régulier à bulletins secrets n'étant nécessaire que sur demande expresse d'une proportion déterminée d'intéressés. Certaines législations étrangères autorisent ainsi plusieurs moyens différents pour recueillir les suffrages des chefs de maisons. Mais ce sont là des détails d'organisation pratique sur lesquels il serait prématuré de trop insister.

3. — Si la proposition ne réunit pas les trois quarts des suffrages exprimés, il ne doit y être donné aucune suite. Tel que nous le concevons, en effet, le referendum patronal, prolongement des ententes amiables, suppose que le nombre des opposants est toujours très restreint. Son but n'est pas d'instituer dans la profession le règne de la moitié plus un, mais seulement de permettre à la presque unanimité des bonnes volontés désireuses de progrès de triompher des résistances égoïstes ou capricieuses d'une infime minorité. A Genève, lors de la discussion de la proposition Naine, c'est sur la demande des commerçants eux-mêmes que la majorité requise avait été élevée des deux tiers aux trois quarts (1). Cette grosse majorité, adoptée en France par le projet Viviani et par celui de la Commission du travail de la Chambre (2), nous paraît d'ailleurs nécessaire pour donner aux réformes plus d'autorité et plus de chances de durée (3).

Si les trois quarts des votants ont émis un avis favorable, c'est alors qu'il doit être procédé à *l'enquête*, dont nous avons démontré ailleurs l'utilité pour la sauvegarde de tous les intérêts en présence (4).

Pendant les quinze jours qui suivront l'affichage du scrutin, un registre sera mis à la disposition du public pour recevoir ses observations. C'est là que les chefs de maisons opposants, les syndicats d'ouvriers ou d'employés, les représentants des ligues d'acheteurs et les consommateurs eux-mêmes formuleront leurs objections, que l'autorité appréciera.

(1) *Mémorial*, 15 février 1911, p. 352.

(2) Quant à la proposition de Mun, elle se contente de la majorité des deux tiers.

(3) Cf. Deslandres, *De la sanction*, p. 23.

(4) *Supra*, I^re^ partie, ch. II, et II^e^ partie, ch. IV.

Dans le même délai, le maire sera tenu de prendre l'avis de *l'inspecteur du travail*. Particulièrement bien placé pour connaître la situation industrielle et commerciale de sa circonscription, ce fonctionnaire remédiera, si besoin, par ses conseils à l'incompétence économique du pouvoir local. Il pourra aussi, à l'occasion, attirer son attention sur l'incompatibilité de la réforme projetée avec les principes de la législation du travail.

Assurément, le succès d'une réforme n'exige pas qu'elle ne soulève aucune objection. Cependant si l'enquête révélait des oppositions nombreuses et graves, l'autorité publique s'abstiendrait très certainement de sanctionner le referendum. Il est même une opposition qui suffirait à elle seule à entraîner le refus d'exequatur, c'est celle du syndicat d'ouvriers ou d'employés de la profession intéressée, car elle ferait présumer que la mesure en projet n'améliore pas les conditions du travail (1). Mais, bien attendu, un avis favorable du syndicat ne s'imposerait plus, si la réforme ne concernait que les chefs de maisons et leurs familles, s'il s'agissait par exemple d'instituer la fermeture du dimanche dans une profession bénéficiant déjà du repos dominical collectif. De même, il est trois cas où, selon nous, le maire doit pouvoir, mais seulement sur l'avis conforme d'un personnage compétent et impartial — l'inspecteur du

(1) V. *supra*, Ire partie, ch. II, 3, et IIe partie, ch. IV, 1. C'est seulement au syndicat de la *profession intéressée* que nous reconnaissons cette sorte de droit de *veto*. Quand, par exemple, un referendum a été établi entre les coiffeurs d'une ville, c'est le *syndicat des garçons coiffeurs* qui seul peut en empêcher la sanction par le maire. Mais le maire conserverait sa liberté, si l'opposition émanait d'un « syndicat d'employés » comprenant des membres de plusieurs professions différentes et auquel des garçons coiffeurs auraient donné leur adhésion, au lieu de constituer un syndicat qui leur fût propre.

travail — passer outre à l'opposition d'un syndicat : C'est 1° si ce syndicat n'a été constitué que pour la circonstance (peut-être à l'instigation des patrons de la minorité) ; 2° s'il est manifeste que son opinion n'est partagée que par un nombre insignifiant d'employés ou d'ouvriers ; 3° s'il y a plusieurs syndicats et que leurs avis soient différents. Là où il n'existe pas de syndicat, l'opposition générale et non équivoque des employés ou ouvriers intéressés suffirait aussi à empêcher la sanction publique du referendum (1).

4. — Enfin, l'enquête terminée, l'autorité locale prendra, si elle le juge opportun, un arrêté pour rendre obligatoire la réforme proposée. Cet arrêté sera publié suivant les voies ordinaires, inscrit à sa date sur les registres de la mairie et notifié à l'inspecteur du travail.

### § 5. — De l'autorité chargée de sanctionner le referendum.

Cette autorité, c'est le *maire*.

Dans les projets Viviani et de Mun, ainsi que dans le texte proposé en novembre 1912 par le Conseil supérieur du travail, la mission de réglementer la fermeture est confiée au *conseil municipal*. Le choix de ce corps délibérant, comme titulaire de véritables droits de police industrielle et commerciale, s'harmonise assez mal avec les principes de notre organisation administrative. C'est le maire, et nullement le conseil municipal, qui exerce dans la commune le pouvoir réglementaire ; et il l'exerce en vertu de son autorité propre, et non comme simple agent d'exécution des volontés du conseil municipal. Qu'on oblige ici le maire, comme pour certains règlements relatifs à la santé publique, à prendre l'avis du conseil mu-

(1) Elle tendrait en effet à prouver qu'il manque au referendum une de ses conditions de validité. *Supra*, § 2, 7°.

nicipal, cela peut se comprendre. Que même il soit tenu de s'incliner devant un avis défavorable, à la rigueur c'est encore admissible. Mais aller au delà, faire passer directement et complètement du maire au conseil municipal les droits de police, constituerait dans notre système d'administration locale une innovation grave, absolument injustifiée (1). Ajoutons que la consultation du conseil municipal nous paraît inutile ; elle n'aurait d'autre résultat pratique que de compliquer et d'alourdir le mécanisme que nous proposons.

Les deux seules autorités entre lesquelles on pourrait hésiter sont donc le maire et le préfet. Nous préférons le maire, parce qu'il s'agit de questions exclusivement locales et que c'est lui qui est chargé en principe, dans l'intérieur de la commune, des pouvoirs réglementaires. Bien que des discussions se soient élevés sur ce point à l'Association pour la protection légale des travailleurs, nous n'apercevons aucune raison décisive de déroger ici au droit commun.

Bien entendu, si le referendum intéressait plusieurs communes, le préfet serait substitué au maire.

Nous ne reviendrons pas sur l'étendue des droits de l'autorité L'enquête terminée, elle reste toujours libre d'accorder ou de refuser sa sanction au referendum. Nous avons montré ailleurs pourquoi il était nécessaire de lui reconnaître cette prérogative (2). Mais si le maire juge bon de sanctionner la décision patronale, il ne peut y apporter aucun changement. L'arrêté à prendre ne constitue en quelque

(1) Aussi la Commission du travail de la Chambre des députés, chargée d'étudier le projet Viviani et la proposition de Mun, a-t-elle remplacé le conseil municipal par le maire (*Le Parlement et l'Opinion*, 10 mars 1913, p 25).

(2) *Supra*, Ire partie, ch. II, et IIe partie, ch. IV.

sorte qu'un simple *exequatur*. Le véritable législateur dans la profession, ce n'est pas le maire, c'est la profession elle-même (1).

### § 6. — Voies de recours.

Quelle que soit la décision du maire, elle n'échappe pas à tout contrôle. Contre elle les voies ordinaires de recours doivent être ouvertes.

Deux hypothèses sont à envisager :

1er Cas : Le maire refuse de sanctionner le referendum. Si, dans les quinze jours qui suivent la clôture de l'enquête, le maire ne prend pas l'arrêté demandé, le préfet pourra, à la requête de tout intéressé, se substituer à lui pour transformer la volonté patronale en loi professionnelle. Plus indépendant des électeurs, le préfet sera moins facilement que le maire retenu par des considérations de politique locale (2).

2e Cas : Le maire donne sa sanction au vote des patrons. Un double recours est alors possible :

1° C'est d'abord un recours au préfet. Durant trente jours à compter de la publication du règlement municipal, le préfet peut, sur requête des intéressés, annuler ce règle-

(1) Nous avons déjà dit en effet que si, au point de vue strictement juridique, l'arrêté du maire paraît plus important que l'avis émis par les chefs de maisons — puisque c'est cet arrêté qui seul est générateur d'obligations — il en est autrement au point de vue sociologique.

(2) Contre le refus du maire — ou celui du préfet — un recours devant le Conseil d'État pour « détournement de pouvoir » serait aussi possible, si les conditions d'ouverture de ce recours se trouvaient remplies. Mais ce sera sans doute très rare ; et d'ailleurs, le succès de ce recours n'aurait pas pour effet direct d'obliger le maire ou le préfet à sanctionner le vote patronal.

ment par un arrêté motivé (1). Les chefs d'entreprises dont le maire, par ignorance, par hostilité personnelle ou pour des raisons politiques, aurait méconnu les légitimes oppositions, auront donc un moyen très simple d'obtenir satisfaction.

2° Dans le même délai, augmenté de quinze jours s'il y a eu d'abord recours au préfet, la décision du maire peut être aussi déférée au Conseil d'Etat. Si elle est affectée d'un des nombreux vices pouvant constituer l'excès de pouvoir, si par exemple la réforme en cause est contraire aux principes de la législation du travail, ou s'il y a eu atteinte caractérisée soit aux droits de la minorité patronale (*supra*, § 2, 7°), soit à ceux du syndicat d'ouvriers ou d'employés (*supra*, § 4, 3°), l'annulation s'imposera. Le pourvoi devrait être suspensif ; mais pour empêcher des recours purement dilatoires, il serait bon d'obliger le Conseil d'Etat à se prononcer dans un délai très bref : deux mois par exemple (2).

Si le règlement sanctionnant le referendum émanait du préfet, il serait naturellement susceptible de recours dans les mêmes conditions.

Grâce aux garanties résultant de ce double contrôle — contrôle du préfet et contrôle du Conseil d'Etat — il n'est plus à craindre que l'institution nouvelle donne lieu à de véritables abus.

### § 7. — Retrait de l'arrêté.

Le retrait ou la suspension de l'arrêté municipal s'imposera parfois (3). A l'expérience, en effet, des difficultés ris-

(1) Cet arrêté préfectoral serait lui-même susceptible de recours devant le Conseil d'Etat conformément au droit commun.

(2) Cf. les recours contre les arrêtés préfectoraux statuant sur les demandes en dérogation prévues par l'article 2 de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire. V. l'article 9 de cette loi.

(3) Cf. *supra*, II° partie, ch. IV, 5

quent de surgir, auxquelles on n'avait pas songé. Ou bien la nécessité de s'adapter à des conditions économiques nouvelles peut exiger un retour momentané ou définitif à l'ordre de choses ancien. Comment procédera-t-on ?

1° Peut-être est-il utile de prévoir tout d'abord une période d'essai, relativement courte, d'une durée suffisante cependant pour permettre aux difficultés pratiques de se faire jour, et passé laquelle le maire (ou le préfet si l'arrêté émanait de lui) pourrait, par décision motivée, retirer son arrêté, à la demande soit des syndicats d'employeurs ou d'employés, soit du tiers des chefs d'établissements. Ce temps d'essai serait, par exemple, de trois mois ; et c'est au cours du mois suivant que le pouvoir communal aurait la faculté, s'il le jugeait opportun et s'il en était régulièrement requis, de rapporter sa décision première.

2° Le retrait de l'arrêté serait aussi possible à toute autre époque, mais dans des conditions plus rigoureuses. Pour rester fidèle au principe de la réglementation de la profession par la profession elle-même, il faudrait imposer les mêmes exigences de fond et de forme que pour l'établissement d'une mesure nouvelle (1). Toutefois on pourrait sans doute se contenter du vote favorable de la *moitié* des chefs de maisons (2).

3° Il peut enfin arriver que, pour faire face à des circonstances nouvelles mais passagères, l'application d'une réforme doive être momentanément suspendue. Organiser en

(1) Cf. le retrait des dérogations prévues par l'article 2 de la loi de 1906. Le Conseil d'Etat exige pour les arrêtés de retrait l'observation de toutes les formalités requises pour les arrêtés d'autorisation. V. Cons. d'Etat, 12 juillet 1907 (*Bull. Inspection du trav.*, 1907, p. 584) et 16 juin 1911 (*Bull. off. trav.*, 1911, p. 993).

(2) Cf. Deslandres, *Bull. L.S. A.*, 1913, p. 74.

pareil cas un referendum proprement dit serait trop compliqué et trop long, surtout si les circonstances dont il s'agit présentaient un caractère d'urgence. Nous admettrions qu'une simple requête du syndicat patronal intéressé pût suffire pour autoriser le maire à suspendre, par arrêté motivé, sa décision antérieure. La durée de cette suspension ne devrait pas dépasser un mois.

### § 8. — Dispositions diverses.

Quant aux nombreux autres détails d'organisation pratique qu'il resterait à fixer, leur importance est trop secondaire pour qu'il y ait lieu ici d'y insister. Contentons-nous de deux ou trois observations complémentaires :

1° On ne saurait rendre l'arrêté obligatoire dès le moment de sa publication. Il faut que les chefs de maisons aient le temps de prévenir, s'il y a lieu, leur clientèle et de prendre toutes les dispositions exigées par l'application de la réforme nouvelle. Un délai de deux mois paraît utile (1).

2° Quelle serait la sanction de l'arrêté municipal ? Faut il avec le projet Viviani et la proposition de Mun recourir aux pénalités édictées par les lois du 2 novembre 1892 et du 9 septembre 1848 ? Ces pénalités sont sévères. Peut être vaudrait-il mieux, comme le propose M. Deslandres (2), ne pas sortir du droit commun et s'en tenir à la sanction ordinaire des règlements légalement faits par l'autorité administrative : l'amende de 1 à 5 francs prévue par l'article 471-15° du Code pénal. Peine légère sans doute, mais que la crainte des ennuis et des frais inséparables de toute condamnation rendent suffisamment efficace.

(1) La proposition de Mun se contente d'un mois. Le projet Viviani et celui de la Commission du travail de la Chambre des députés exigent un délai de trois mois.

(2) *De la sanction*, p. 23.

3° Les inspecteurs du travail seraient chargés, concurremment avec les officiers de police judiciaire, de surveiller l'application des mesures prises et de constater les infractions. Aussi les arrêtés devraient-ils leur être notifiés (Cf. *supra*, § 4, 4°).

4° Enfin il va sans dire qu'à Paris c'est le préfet de police qui aurait mission d'organiser et de sanctionner la consultation des chefs de maisons.

# CONCLUSION

Tel pourrait être le referendum patronal.

Dans l'enquête organisée en 1912 par le Conseil supérieur du travail sur la réglementation du travail des employés, la Chambre de commerce de Versailles terminait ainsi sa déclaration : « En résumé il y a des habitudes qu'il faut changer ; on le peut sans nuire aux intérêts vitaux du commerce, mais il faut agir avec modération, pour que l'évolution se produise sans trop de heurts entre employeurs, employés et clientèle (1). » Contribuer prudemment et sans heurts à cette opportune évolution, réaliser dans les conditions du travail, avec le consentement formel de l'immense majorité des chefs d'établissement et l'adhésion tacite des employés et du public, toutes les améliorations compatibles avec les « intérêts vitaux du commerce », voilà précisément le but du referendum.

Peut-être estimera-t-on son mécanisme quelque peu compliqué, d'un maniement long et délicat. Ces complications étaient inévitables, si l'on voulait prévenir les surprises et sauvegarder contre tout abus les intérêts légitimes du public ou des minorités patronales. Mais faut-il donc rappeler une fois de plus que l'institution proposée ne serait pas destinée à fonctionner sans cesse, du moins sous la forme que nous avons décrite ? La seule chose qui importe, c'est que des résistances égoïstes ou capricieuses ne viennent plus

(1) *Cons. sup. du trav.*, 1912, Rapports et documents, p. 145.

perpétuellement entraver les initiatives bienfaisantes du plus grand nombre des chefs d'entreprises ; c'est que, sous certaines conditions, la volonté bonne de la quasi unanimité puisse avoir raison du mauvais vouloir d'un seul ou de quelques-uns. Or, très souvent, il ne sera nul besoin pour cela de mettre effectivement en mouvement le referendum ; il suffira d'en menacer les récalcitrants. Bien des oppositions cesseront ou se feront plus conciliantes, lorsqu'il existera un moyen légal de les vaincre. Et l'on verra alors, à l'instigation des chefs de maisons eux-mêmes ou des syndicats ou des ligues d'acheteurs, se multiplier les ententes amiables, qui, plus souples que le referendum proprement dit et plus aisément revisables, auront sans doute les préférences des intéressés.

Bien modestes à la vérité seraient les réformes ainsi réalisées. Ceux qui rêvent d'une refonte radicale de la société regarderont d'un œil dédaigneux une institution à prétentions si minimes, dont le programme ne comporte ni la suppression du salariat, ni l'abolition du capitalisme, ni même l'augmentation des salaires. Mais si le referendum patronal ne doit être l'instrument d'aucune révolution sociale, il pourrait servir à réaliser, partout où les circonstances seraient propices, mille menus progrès, qui, méthodiquement accumulés, amélioreraient grandement la condition des travailleurs et aideraient peut-être à faire l'économie d'une révolution. C'est quelque chose que cela.

# ANNEXES

Nous reproduisons ici le projet présenté par M. Deslandres à l'Association pour la protection légale des travailleurs (Annexe I). Nous le faisons suivre d'un second texte (Annexe II), simple résumé des réflexions que nous a suggérées le premier.

## I. — Proposition de M. Deslandres (1).

Art. 1er. — Lorsque, dans une commune et dans une profession déterminées, les trois quarts des intéressés, chefs d'industrie d'une part, ouvriers ou employés d'autre part, se seront prononcés en un double referendum (2) en faveur d'une réforme améliorant les conditions du travail, le maire pourra prendre un arrêté qui rende obligatoire pour la profession la mesure proposée.

Art. 2. — La consultation des deux catégories d'intéressés sur une réforme améliorant les conditions du travail peut être provoquée, soit par un tiers des chefs d'établissements, soit par les syndicats d'employés ou d'ouvriers intéressés sous forme de pétition adressée par eux au maire.

(1) *De la sanction*, p. 44-45.

(2) Le projet primitif de M. Deslandres ne comportait qu'un seul referendum, le referendum patronal. C'est seulement au cours de la discussion qui a suivi son rapport que M. Deslandres s'est rallié au système du double referendum. Il l'a depuis rejeté (*De la sanction*, p. 65), pour les motifs que nous avons indiqués plus haut (*supra*, Ire partie, ch. II, 3).

Art. 3. — Le maire, saisi de cette pétition, en portera le texte à la connaissance des intéressés et les convoquera à un double referendum par avis personnels pour les chefs d'établissements et les syndicats et par affiches.

Art. 4. — Ce double referendum aura lieu au plus tôt quinze jours et au plus tard un mois après l'envoi de la pétition aux intéressés et son affichage.

Art. 5. — Il sera dressé pour ce double referendum des listes de votants par les soins de la municipalité.

Le vote aura lieu aux jour et heure déterminés par le maire, au bulletin secret.

Le maire, ou l'un des membres du conseil municipal délégué par lui, assisté de deux chefs d'établissements et de deux employés ou ouvriers, procédera au dépouillement du scrutin.

Art. 6. — Le résultat du scrutin sera affiché par les soins du maire à la porte de la mairie.

Art. 7. — Si dans chacun des deux referendums une majorité des trois quarts s'est prononcée pour la réforme, pendant quinze jours un registre sera mis à la disposition des intéressés, chefs d'établissements, ouvriers et employés, ainsi que du public, pour leur permettre d'y consigner leurs observations sur la réforme proposée.

Art. 8. — A la suite de cette enquête, le maire prendra, s'il le juge opportun, un arrêté pour rendre obligatoire la réforme proposée.

Art. 9. — Si, dans le délai de quinze jours qui suivra la clôture de l'enquête, le maire ne prend pas d'arrêté, la pétition pourra être portée par les intéressés au préfet, qui pourra, pour la commune, prendre un arrêté sanctionnant la réforme proposée.

Art. 10. — Les réformes ainsi réalisées pourront être rapportées par une semblable procédure.

### II. — Texte proposé.

Art. 1er. — Lorsque dans une commune les trois quarts des chefs d'entreprises appartenant à une profession déterminée, ou à un groupe de professions connexes, ou à tous les commerces ou industries de la localité, se seront prononcés par un referendum en faveur d'une réforme comprise dans les termes de l'article 2, le maire pourra prendre un arrêté qui rende obligatoire pour tous la mesure proposée.

Art. 2. — Le referendum peut avoir pour objet :

1° La suppression des dérogations autorisées par les lois réglementant le travail ;

2° La fermeture des magasins toute la journée du dimanche ou partie de ce jour ;

3° La détermination des heures avant ou après lesquelles les magasins et les bureaux ne pourront être, la semaine, ouverts au public ;

4° La fermeture des magasins au public pendant le repos de midi ;

5° Toute réforme tendant à rendre plus complet et plus effectif pour les employés et ouvriers ou pour les chefs de maisons eux-mêmes le repos du dimanche ;

6° Le repos de l'après-midi du samedi ou un repos équivalent ;

7° Et généralement toute réforme améliorant les conditions du travail, pourvu qu'il soit constant que la mesure proposée ne peut pas avoir pour résultat de troubler gravement, au détriment de la minorité opposante, les conditions normales de l'exercice de la profession.

Une mesure qui serait en opposition avec les principes de la législation du travail ou qui serait manifestement contraire aux vœux des ouvriers ou employés intéressés ne sera jamais réputée constituer une amélioration.

Art. 3. — Le referendum peut être provoqué soit par un tiers des chefs d'établissements, soit par un syndicat d'employeurs ou d'employés, soit par l'une des associations de consommateurs ou ligues d'acheteurs autorisées à cet effet par décret rendu sur la proposition du ministre du travail et de la prévoyance sociale.

Le maire peut aussi y procéder d'office.

Art. 4. — Dans les dix jours qui suivront une pétition rendant obligatoire la consultation patronale, des avis seront adressés par les soins du maire aux chefs d'entreprises intéressés, aux syndicats et aux associations de consommateurs, pour leur faire connaître l'objet, le jour et l'heure du referendum. Le public sera informé par des affiches.

Des notifications semblables seront faites lorsque le referendum sera institué d'office par le maire.

Art. 5. — Le vote aura lieu au bulletin secret, quinze jours au plus tôt, un mois au plus tard après les notifications prévues par l'article précédent.

Les listes de votants seront dressées par les soins de la municipalité.

Le maire ou son délégué, assisté de deux chefs d'établissements, procédera au dépouillement du scrutin, dont le résultat sera immédiatement affiché à la porte de la mairie.

Art. 6. — Si les trois quarts des votants se sont prononcés pour la réforme, pendant quinze jours un registre sera mis à la disposition des intéressés, chefs d'établissements, ouvriers et employés, ainsi que du public, pour leur permettre d'y consigner leurs observations.

Dans le même délai, le maire sera tenu de prendre l'avis de l'inspecteur du travail.

Art. 7. — A la suite de cette enquête, le maire prendra, s'il le juge opportun, un arrêté pour rendre obligatoire la réforme proposée.

Art. 8. — Toutefois, il sera tenu de s'abstenir si, dans ladite enquête, le syndicat d'ouvriers ou d'employés de la profession intéressée a émis un avis nettement défavorable.

Le maire pourra néanmoins, sur avis conforme de l'inspecteur du travail, passer outre à l'opposition de ce syndicat, s'il n'a été constitué que pour la circonstance ou s'il est manifeste que son opinion n'est partagée que par un nombre insignifiant d'employés ou d'ouvriers.

S'il existe plusieurs syndicats et que leurs opinions soient différentes, le maire conserve également, sur avis conforme de l'inspecteur du travail, la liberté de sanctionner la réforme.

Art. 9. — Si, dans le délai de quinze jours qui suivra la clôture de l'enquête, le maire ne prend pas d'arrêté, le préfet pourra, à la requête de tout intéressé, faire, pour la commune, un règlement sanctionnant le referendum.

Art. 10. — Dans le mois de la publication d'un arrêté municipal, le préfet pourra, sur requête des intéressés, annuler cet arrêté par décision motivée.

Art. 11. — Dans le même délai, augmenté de quinze jours s'il y a eu d'abord recours au préfet, l'arrêté du maire pourra être aussi déféré au Conseil d'Etat, qui devra statuer dans les deux mois. Ce recours sera suspensif.

Art. 12. — Dans le quatrième mois qui suivra la mise en vigueur d'un règlement, l'autorité ayant pris ce règlement pourra le rapporter par décision motivée, à la demande soit des syndicats d'employeurs ou d'employés, soit du tiers des chefs d'établissements.

Art. 13. — En cas d'urgence, l'application d'un arrêté pourra être suspendue par décision motivée, pour une durée maxima d'un mois, sur simple requête du syndicat d'employeurs intéressés.

Art. 14. — A toute époque, les réformes ainsi réalisées pourront être rapportées par une semblable procédure. Toutefois la majorité de moitié sera seule requise.

Art. 15. — Tous les arrêtés pris en vertu de la présente loi seront notifiés à l'inspecteur du travail.

Art. 16. — Les inspecteurs du travail sont chargés, concurremment avec tous officiers de police judiciaire, de constater les infractions à ces arrêtés. Les contrevenants seront passibles de la peine prévue par l'article 471 du Code pénal.

Art. 17. — Lorsque le nombre des chefs d'entreprises appelés à participer à un referendum ne dépassera pas vingt, le maire pourra, sauf opposition du tiers d'entre eux, substituer à la procédure organisée par la présente loi l'une quelconque des procédures plus simples qui seront autorisées par un règlement d'administration publique.

Art. 18. — A Paris, le referendum sera institué et sanctionné par le préfet de police.

Dans les villes de plus de 50.000 habitants, il pourra, suivant le mode qui sera fixé par un règlement d'administration publique, être limité à un quartier déterminé.

Il pourra aussi, à la demande du tiers des intéressés, être étendu à plusieurs communes limitrophes. Dans ce cas, l'arrêté sera pris par le préfet.

Vu :
M. DESLANDRES.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de droit
de l'Université de Dijon,
F. DESSERTEAUX.

Vu et permis d'imprimer :
*Le Recteur de l'Académie*,
E. BOIRAC.

# TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. . . . . 1

## PREMIÈRE PARTIE

### OPPORTUNITÉ ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU REFERENDUM PATRONAL

CHAPITRE PREMIER. — **Opportunité du referendum patronal.** . . . . . 13

SECTION I. — *Les faits et les besoins qu'ils révèlent.* . . . . 13

Développement actuel des ententes patronales pour l'amélioration des conditions du travail. Obstacles qui entravent ce mouvement de réformes : *a*) précarité des ententes une fois conclues ; *b*) extrême difficulté de leur conclusion même. Comment l'opposition d'un seul ou de quelques-uns empêche des progrès que presque tous désirent.

SECTION II. — *Le remède nécessaire.* . . . . . 37

Insuffisance de l'action des ouvriers et des employés. — Insuffisance de l'action des consommateurs. — Nécessité pratique d'un recours à la contrainte. Témoignages dans ce sens des chefs de maisons eux-mêmes, étrangers et français. — Dangers de la réglementation légale. Utilité de réglementations locales et professionnelles très souples, débattues et consenties par les intéressés eux-mêmes. La proposition Deslandres : le referendum patronal sanctionné par l'autorité municipale.

CHAPITRE II. — **Caractères généraux de l'institution.** . 56

1. Referendum et non plus contrat. — 2. Rôle respectif des

professionnels et de l'autorité locale. — 3. Raisons qui nous font rejeter le système du double referendum. Droits reconnus aux ouvriers et aux employés. — 4. Fondement juridique de l'institution. — 5. Objet du referendum : les conditions du travail. — 6. Que la réforme proposée se suffit à elle-même.

CHAPITRE III. — **Premières applications partielles du referendum patronal dans les législations contemporaines** . . . . . 68

§ 1. — Législations étrangères . . . . . 68

Législations européennes : Angleterre, Allemagne, Autriche, Norvège, Suède, Roumanie, Suisse. — Législations des colonies anglaises : Canada, colonies sud-africaines, Australasie.

§ 2. — Projets français . . . . . 87

Projets extra-parlementaires (Conseil supérieur du travail, Association pour la protection légale des travailleurs). — Projets parlementaires : projet Viviani, proposition de Mun, projet de la Commission du travail de la Chambre des députés.

DEUXIÈME PARTIE

**SOLUTION DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES SOULEVÉS PAR LE REFERENDUM PATRONAL**

CHAPITRE PREMIER. — **Le referendum patronal et la liberté** . . . . . 96

CHAPITRE II. — **Le referendum patronal et le principe de souveraineté** . . . . . 106

CHAPITRE III. — **Le referendum patronal et les modes actuels du progrès professionnel** . . . . 113

1. Le referendum patronal et la loi. — 2. Le referendum patronal et le contrat collectif. — 3. Le referendum patronal et l'action syndicale. — 4. Le referendum patronal et l'action des consommateurs. Les ligues sociales d'acheteurs.

CHAPITRE IV. — **Examen de quelques difficultés pratiques.** . . . . . 126

1. Où trouver le critérium de l'*amélioration* ? — 2. Atteintes possibles à l'intérêt des consommateurs. — 3. Difficultés soulevées par le classement des entreprises et par la délimitation du cadre professionnel du referendum. — 4. Grandes et petites entreprises ; coalitions possibles ; abus à prévenir. — 5. Nécessité de donner une très grande souplesse aux réglementations ainsi établies.

## TROISIÈME PARTIE

### RÉALISATION PRATIQUE DU REFERENDUM PATRONAL

§ 1. — Cadre territorial et professionnel du referendum. . . 141
§ 2. — Objet du referendum. . . . . 143
§ 3. — Du droit d'initiative. . . . . 147
§ 4. — Procédure . . . . . 149
§ 5. — De l'autorité chargée de sanctionner le referendum. . 153
§ 6. — Voies de recours . . . . . 155
§ 7. — Retrait de l'arrêté. . . . . 156
§ 8. — Dispositions diverses. . . . . 158

CONCLUSION. . . . . 161

ANNEXES. . . . . 163

I. — Proposition de M. Deslandres. . . . . 163
II. — Texte proposé. . . . . 165

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).

Imp. J. Thevenot. — Saint-Dizier (Haute-Marne)